CARLA BARBATI
MARCO CAMMELLI
LORENZO CASINI
GIUSEPPE PIPERATA
GIROLAMO SCIULLO

Diritto del patrimonio culturale

Terza edizione

il Mulino

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet:
www.mulino.it

CONS. 344.45094

Premessa
Carla Barbati: un ricordo

Il 6 settembre 2023 Carla Barbati ci ha lasciato. Il suo alto e apprezzato impegno scientifico in materia di patrimonio culturale si è espresso non solo nei saggi e nelle monografie accademiche ma in importanti iniziative editoriali con il Mulino condivise da protagonista fin dall'inizio con gli autori del presente manuale: la fondazione della rivista «Aedon» (dal 1998), la prima edizione del manuale di *Diritto e gestione dei beni culturali* (2003), il commento al Codice (*Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2007). Nelle diverse edizioni di questo manuale, fino all'ultima del 2020, Carla Barbati ha curato il capitolo dedicato a *Organizzazione e soggetti*, oggi seguito da Lorenzo Casini. In «Aedon», due ricordi di Carla Barbati da Giuseppe Piperata (2/2023) e Marco Cammelli (3/2023).

GLI AUTORI

ISBN 978-88-15-39158-2

Copyright © 2017 by Società editrice il Mulino, Bologna. Terza edizione 2025. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito www.mulino.it/fotocopie

Redazione e produzione: Edimill srl - www.edimill.it

BIBLIOTECA CENTRALE REGIONE SICILIANA Palermo

Indice

I. Il diritto del patrimonio culturale: un'introduzione, *di Marco Cammelli* 15

1. La dimensione giuridica del patrimonio culturale 15
2. Oggetto e limiti 16
   - 2.1. Le origini 17
   - 2.2. I presupposti 18
   - 2.3. L'evoluzione 21
   - 2.4. Principi costituzionali e implicazioni 23
   - 2.5. «Cultural heritage» 25
   - 2.6. Un diritto meno speciale e più autonomo 26
3. Gli assi del cambiamento 28
   - 3.1. Aumento e differenziazione della domanda 28
   - 3.2. Rapporto pubblico-privato 29
4. Le prospettive 31
   - 4.1. Virtù dell'ordinaria amministrazione 31
   - 4.2. Interdipendenza e complementarità 32
   - 4.3. Differenziazione 33
   - 4.4. Differenziare: per unire o per separare? 33

II. Patrimonio e beni, *di Girolamo Sciullo* 37

1. Le nozioni di bene e di patrimonio culturale 37
2. Beni paesaggistici, paesaggio e ambiente 45
3. Tipologia dei beni culturali 48
4. Individuazione dei beni culturali 53
   - 4.1. Verifica dell'interesse culturale 54
   - 4.2. Dichiarazione dell'interesse culturale 58
   - 4.3. Beni culturali «ex lege» 61
   - 4.4. Altre forme di individuazione 62

5. Struttura, natura e caratteri dei beni culturali 62
6. Caratteri e condizione giuridica dei beni culturali in quanto beni patrimoniali 66

III. Organizzazione e soggetti, *di Carla Barbati* 81
1. Il sistema del patrimonio culturale: soggetti pubblici e soggetti privati 81
2. Lo Stato e le autonomie territoriali 83
2.1. I principi costituzionali 83
2.2. Le scelte del Codice dei beni culturali e del paesaggio 90
3. I privati: ruolo e interventi 92
4. L'organizzazione statale: il ministero della Cultura 95
5. Il ministro e gli uffici di diretta collaborazione 100
6. L'amministrazione centrale del Mic 104
6.1. I dipartimenti 105
6.2. L'articolazione dei quattro dipartimenti e le direzioni generali 109
6.3. Le strutture per l'attuazione del Pnrr 115
6.4. Gli organi consultivi centrali 117
6.5. Istituti centrali e uffici con finalità particolari 121
7. L'amministrazione periferica del Mic 131
7.1. Le soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio 132
7.2. Le direzioni regionali Musei nazionali 136
7.3. Musei, aree e parchi archeologici e altri luoghi della cultura 139
7.4. Le soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche 144
7.5. Archivi di Stato e biblioteche pubbliche statali 145
7.6. Le commissioni regionali per il Patrimonio culturale 146
8. Ales s.p.a. 147
9. Le autonomie territoriali 148

IV. Tutela, *di Girolamo Sciullo* 153
1. La tutela: sviluppo storico e nozione 153
2. Protezione e conservazione 164
2.1. Misure di protezione 164
2.2. Misure di conservazione 171
2.3. Altre forme di protezione 176
3. Circolazione 179
3.1. Circolazione dei diritti 179
3.2. Circolazione dei beni 187
4. Ritrovamenti e scoperte 194
5. Acquisti privilegiati in tema di beni culturali 195
6. Contratti relativi a beni culturali 200

7. Figure professionali in tema di tutela 201
8. Sanzioni amministrative e penali 202

V. Valorizzazione e gestione, *di Lorenzo Casini* 211
1. Dalla tutela alla valorizzazione 211
1.1. La molteplicità degli interessi pubblici e privati nel patrimonio culturale 212
1.2. Dagli interessi pubblici alle funzioni: tutela, gestione e valorizzazione 216
1.3. Il riparto di competenze tra i pubblici poteri 218
1.4. Il ruolo dei privati 221
2. La funzione di valorizzazione 222
2.1. Origini e sviluppo 222
2.2. Inquadramento giuridico della funzione 224
2.3. La dicotomia pubblico/privato nella valorizzazione (e nella fruizione) 225
2.4. Le attività di valorizzazione 227
2.5. La valorizzazione del paesaggio: cenni e rinvio 230
2.6. La cooperazione tra pubblici poteri e il difficile sistema degli accordi 232
2.7. Gli interventi finanziari 234
3. La fruizione e la gestione 236
3.1. Fruizione pubblica e fruizione individuale 236
3.2. La gestione degli istituti e dei luoghi della cultura 240
3.3. I modelli organizzativi 244
3.4. Le forme di gestione 247
3.5. La disciplina dei c.d. servizi aggiuntivi 248
3.6. Tra gestione e valorizzazione: l'organizzazione di mostre 252
3.7. La dimensione ultrastatale: la gestione dei siti Unesco 253
4. Il coinvolgimento dei privati e gli strumenti di politica fiscale 256
4.1. Il mecenatismo culturale e le agevolazioni fiscali: l'«Art bonus» 257
4.2. Le sponsorizzazioni 261
4.3. Gli accordi e le forme di partenariato: cenni e rinvio 262

VI. Paesaggio, *di Giuseppe Piperata* 267
1. Il paesaggio e la sua dimensione giuridica 267
2. Paesaggio, ambiente, governo del territorio: differenze, interferenze, conflitti 272
3. Il contesto costituzionale di riferimento in tema di paesaggio: principi generali e riflessi sull'articolazione dei ruoli e delle competenze 277

4. La disciplina del paesaggio tra convenzione europea e Codice 280
5. I beni paesaggistici 283
6. Le funzioni: tutela e valorizzazione 287
7. Gli strumenti di azione 291
7.1. I vincoli paesaggistici 292
7.2. La pianificazione paesaggistica 294
7.3. L'autorizzazione paesaggistica 300
8. I controlli e le sanzioni amministrative e penali 304

VII. Cooperazione, *di Marco Cammelli* 315
1. Principi e dati normativi 315
2. Gli assi della cooperazione 319
2.1. Cooperazione interistituzionale 319
2.2. Cooperazione pubblico-privato 326
3. Cooperazione: teoria e pratica 331

Riferimenti bibliografici 337

Indice analitico 353

CAPITOLO 1

Il diritto del patrimonio culturale: un'introduzione

1. LA DIMENSIONE GIURIDICA DEL PATRIMONIO CULTURALE

Un manuale dedicato al diritto del patrimonio culturale presuppone che sia possibile farne oggetto di sistemazione concettuale e di insegnamento e che lo si faccia in modo originale e utilmente distinto da altre opere dedicate all'argomento. Riteniamo che le cose stiano esattamente in questi termini e che i requisiti di partenza siano dunque soddisfatti, ma il risultato è tutt'altro che scontato e costituisce anzi il punto di arrivo di una serie di analisi e riflessioni cui è dedicata questa introduzione.

Analisi e riflessioni che gli autori hanno avviato molti anni fa sulla rivista «Aedon» (1998) convinti che la disciplina dei beni culturali non possa essere compresa e meno che meno studiata senza collegarne gli istituti e le disposizioni specifiche agli ordinamenti sovranazionali, ai principi costituzionali, alla forma di Stato, agli attori pubblici e privati che vi operano, agli elementi funzionali e organizzativi degli apparati, alle dinamiche delle imprese e del rilievo anche economico di questi beni. Un modo di leggere e di ragionare sulla materia, insieme critico e aperto agli apporti di altre discipline, che portiamo avanti con continuità nella rivista e che cerchiamo di trasferire con chiarezza in quest'opera raccogliendo riflessioni svolte e indicando i risultati raggiunti. Queste le ragioni per le quali non si tratta (solo) di uno strumento didattico, come testimoniano, oltre alle adozioni universitarie, il crescente uso da parte di molti operatori del settore, incluso il personale del ministero della Cultura (d'ora in poi, Mic) e perché a partire dall'inizio (2003) non ci si è mai limitati al semplice «aggiornamento» legislativo e giurisprudenziale. Il che spiega i motivi di un diffuso apprezzamento che hanno condotto l'editore e gli autori a procedere a questa che è una vera e propria nuova edizione del volume.

Questo capitolo è di Marco Cammelli.

L'obiettivo di rendere la materia più chiara possibile ha suggerito un'esposizione molto strutturata, articolata su quadro generale, patrimonio e beni, organizzazione e soggetti, tutela, valorizzazione e gestione, paesaggio, cooperazione curando l'individuazione dei principi, il richiamo della normativa generale vigente, l'indicazione dei dati organizzativi e degli aspetti più significativi delle discipline di settore.

La trattazione comincia con i «beni» per sottolineare fin dall'inizio la specificità dell'oggetto del nostro studio perché in questa materia, a differenza di ogni altra, i beni culturali (che insieme ai beni paesaggistici costituiscono il patrimonio culturale) non sono semplici elementi strumentali per l'esercizio delle funzioni pubbliche, al pari delle risorse finanziarie o del personale, ma ne costituiscono nello stesso tempo il presupposto e l'oggetto.

Al diritto, che è molto più delle singole leggi perché è frutto dei principi che ne costituiscono la base e delle relazioni reciproche che ne rappresentano la trama, sono dunque dedicate le pagine che seguono e proprio per questo il rapporto tra i giuristi e la materia di cui ci occupiamo merita almeno una parola.

La *preparazione giuridica* del personale (non solo pubblico) che vi opera è importante, perché la natura dei beni e l'ampia funzione regolativa generale e specifica richiesta dalla tutela comporta un alto numero di provvedimenti amministrativi e chi ne è titolare deve contare *anche* su basi adeguate in materia. Saperi giuridici che non si improvvisano strada facendo e che solo se davvero padroneggiati garantiscono la legittimità senza cedere al formalismo, che della prima rappresenta la controfigura per il fatto di dimenticare che il compito dell'amministrazione non è applicare la legge ma soddisfare gli interessi pubblici assegnati, in questo caso la cura del patrimonio culturale, nel rispetto della legge.

Necessità di preparazione giuridica, dunque, ma nello stesso tempo consapevolezza dei confini e dei limiti del diritto: è l'insegnamento, ancora attuale, che un maestro del diritto amministrativo ci ha dato molti anni fa [Giannini 1971, poi 2005, 288] e che gli autori di questo volume tengono per fermo.

2. OGGETTO E LIMITI

Definizione di diritto del patrimonio culturale

Il diritto del patrimonio culturale, cioè dei beni culturali e paesaggistici che per il loro interesse artistico, storico e naturale hanno un valore così particolare da distinguersi dagli altri beni pubblici e privati, è l'insieme di principi, istituti e regole che definiscono il regime di questi beni e che disciplinano l'azione e l'organizzazione dei soggetti pubblici e privati ai quali, prima di ogni altro, è demandato il compito di assicurarne la conservazione, la conoscenza e la fruizione.

Questa sintetica definizione ci permette di cogliere fin dall'inizio i caratteri essenziali di questa disciplina (l'oggetto, le finalità, gli strumenti) e il senso della loro evoluzione, ma nello stesso tempo richiede chiarezza su un punto di fondo. A partire dal secolo scorso e specialmente negli ultimi decenni, infatti, si è affermata in sede internazionale una accezione assai più ampia e globale (*Cultural heritage*: *infra*, par. 2.5) che si riferisce a ciò che le comunità e l'umanità intera riconoscono come espressione delle proprie tradizioni e valori culturali richiedendone la protezione, la conoscenza e l'accessibilità indipendentemente dalla titolarità e dalla relativa (pubblica, privata) natura, come si vedrà nei capitoli successivi (specie i capp. 2 e 5).

Qui preme sottolineare che l'evoluzione degli elementi considerati come beni (vi rientrano ad esempio anche quelli immateriali, dalla musica al linguaggio) e in parallelo l'estensione dei profili di rilevanza giuridica oltre i confini nazionali [Casini 2024] sia sul piano dei *soggetti di riferimento* – dall'umanità (Unesco) o dalle generazioni future (nuovo art. 9 Cost.) alle comunità di patrimonio (Convenzione di Faro, 2005) o agli stessi beni naturali [Cortese e Piperata 2022] – sia su quello degli *interessi in gioco* (sociali, culturali, politici, economici, comunitari) si risolvono in una corrispondente molteplicità di accezioni di patrimonio culturale e di conseguenti discipline giuridiche.

La scelta fin dall'inizio, che qui si conferma, assume l'accezione di **patrimonio culturale** accolta dall'art. 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Cod.)[1] come perimetro di riferimento del manuale. Naturalmente gli altri aspetti sono tenuti presenti e richiamati, ma verranno specificamente esaminati solo se di particolare rilievo per la trattazione operata. Ne consegue ad esempio che non tutte le discipline giuridiche che incidono sul patrimonio culturale così come definito, anche quando concretamente rilevanti come nel caso dei profili fiscali o della tutela penale (l. 22/2022) post-convenzione di Nicosia (2017), sono in quanto tali oggetto di esame.

2.1. Le origini

L'esperienza italiana

La disciplina dei beni culturali è un dato comune a tutti i paesi [Mezzetti 1995; Bilancia 2005], ma l'esperienza italiana è particolarmente significativa. Il primo nucleo della disciplina è definito a Roma sin dal XV secolo e, più compiutamente, nell'editto del cardinale Pacca del 1820, ove si impostano le basi di quella che sarà l'azione e l'organizzazione tradizionale dell'attività di tutela, a cominciare dal preliminare censimento dei beni e dei monumenti e dal sistema delle autorizzazioni. Particolare attenzione era dedicata ai beni mobili, perché l'obiettivo più urgente era quello di impedire la vendita e soprattutto l'esportazione delle opere d'arte, specie quelle di particolare va-

[1] 1. Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici. 2. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà. 3. Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge (art. 2, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, «Codice dei beni culturali e del paesaggio»).

lore, a tutte le autorità e ordini religiosi, ai privati e in particolare alle grandi famiglie nobiliari che ne erano storicamente proprietarie.
Questo spiega un primo tratto particolare della disciplina, essere cioè espressione di un'*azione autoritativa* di carattere essenzialmente *impeditivo* (riconoscimento di un'opera come cosa d'arte e limiti al titolare di disporne liberamente) *innestata sulla disciplina ordinaria* del bene e del suo regime proprietario. Interesse pubblico e proprietà privata sono dunque elementi costanti del nostro tema, ma risultano dominanti in tutto il periodo tra l'unità italiana e la sistemazione definitiva del settore, con le leggi del 1939, perché esprimono due principi egualmente centrali nell'Ottocento: la tutela della proprietà privata, pietra miliare dello Stato liberale, e l'interventismo pubblico nel settore, le cui radici erano precedenti ma che trova ragioni ulteriori dopo l'Unità per il ruolo strategico riconosciuto al patrimonio culturale nella costruzione della identità italiana.
La soluzione dei primi decenni – verifica amministrativa sulla circolazione dei beni e riserva di prelazione statale in caso di vendita – fu poi superata, a causa degli inconvenienti dovuti alla macchinosità delle procedure e alla mancanza di fondi necessari per l'acquisto delle opere, in pieno periodo giolittiano prima dalla legge Nasi 185/1902 e poi dalla legge Rosadi-Rava 20 giugno 1909, n. 364 [Balzani 2003] la quale, a prescindere dall'acquisto statale, introduceva forti e stabili vincoli pubblicistici al regime delle cose d'arte ancorché la proprietà fosse e rimanesse privata. Nasce per questi beni una sorta di *doppia titolarità* che costituisce il passaggio chiave, politico e giuridico, del regime di tutela e che rimane tra i fondamenti della disciplina organica dell'intero settore dettata trent'anni dopo dalla l. 1° giugno 1939, n. 1089 («Tutela delle cose di interesse artistico o storico»). Legge che, confermata e ulteriormente rafforzata dai principi sanciti in materia dalla Costituzione italiana (artt. 9 e 42, comma 2), rimarrà sostanzialmente invariata fino ai giorni nostri [Cassese 1976].

2.2. I presupposti

Le due leggi fondamentali

Il sistema delle due leggi fondamentali, la l. 1089/1939 sui beni di interesse storico e artistico così come la l. 1497/1939 sulle bellezze naturali, poggiava su elementi ben precisi che è bene mettere in evidenza.

Continuum di regolazione-gestione

Il primo elemento è specifico. Il funzionamento e la legittimazione del sistema erano (e tuttora restano) affidati in gran parte a un *continuum* di regolazione-gestione basato sulla *centralità di un'amministrazione dedicata* (dal 1861 la direzione generale Antichità e Belle Arti, nel ministero della Pubblica Istruzione e dal 1974 un apposito ministero con i suoi apparati tecnici e amministrativi centrali e periferici, le soprintendenze), su un *qualificato corpo professionale* (storici dell'arte, architetti, archeologi, archivisti, bibliotecari) e su *centri di supporto ed elaborazione tecnico-culturale*, come gli istituti superiori (del catalogo, del restauro, l'opificio delle pietre dure), destinati ad assicurare l'aggiornamento dei saperi tecnico-professionali indispensabili. La difficile realtà in cui ci si trovò a operare fin dall'inizio, un patrimonio artistico di eccezionale importanza sparso per l'intero territorio nazionale in un contesto prevalentemente rurale e arretrato, spiega come le necessità più immediate abbiano condotto a declinare l'obiettivo primario della protezione del bene, senza la quale lo stesso valore culturale sarebbe stato irrimediabilmente perduto, in termini di separazione e di difesa rispetto alle aggressioni portate dagli uomini e dal tempo: in una parola, in chiave di protezione della cosa e di limitazione della circolazione e della disponibilità del bene da parte del titolare. Questo chiarisce perché la disciplina dei beni culturali in quanto tali – diverso è il discorso per il paesaggio – fosse in larga misura (e meritoriamente) corrispondente alla tutela e che quest'ultima ancora oggi ne costituisca il cuore. Il che, in termini giuridici, si traduce in compiti di protezione e conservazione in buona parte affidati a provvedimenti regolativi e conformativi di diritti e comportamenti di altri soggetti pubblici e privati (art. 3 Cod.).
Il discorso del paesaggio [Gambi 2008] è diverso perché fino allo straordinario mutamento degli anni Cinquanta e Sessanta dello scorso secolo l'Italia era un paese a bassa industrializzazione e a vocazione prevalentemente agricola, con il risultato che la protezione del paesaggio e dei beni artistici che vi si trovavano era già assicurata dall'assetto e dal lavoro della società rurale dell'epoca [Passaniti 2019]. Il problema a quel tempo non era dell'ambiente o del paesaggio in quanto tali ma solo di limitate realtà che, per il peculiare valore estetico (bellezze naturali) o per costituire la quinta di monumenti storico-artistici, erano assimilate a queste ultime e alla relativa tutela [Zanardi 2013b; Carandini 2017].

Quadro istituzionale generale diverso da quello attuale

Il secondo elemento era invece costituito dal fatto che nel 1939 la *disciplina di settore* poggiava su un *quadro istituzionale generale molto diverso da quello attuale*, caratterizzato dalla totalizzante centralità del pubblico e, all'interno di questo, del ruolo dello Stato, cosa che assicurava un assetto molto compatto e integrato non solo su questa ma anche sulle altre politiche pubbliche confinanti e dei poteri in vario modo connessi a cominciare dalle città e dagli altri enti territoriali. In effetti, la l. 1089/1939 scontava premesse istituzionali (quali la centralità dello Stato e la riferibilità a quest'ultimo di tutti i più importanti elementi in gioco: il podestà di nomina governativa al posto del sindaco; l'approvazione dei piani regolatori da parte del ministero dei Lavori pubblici; l'onnipresenza del prefetto in sede locale; il controllo generale statale sugli atti di Comuni e Province; il monopolio della funzione legislativa sull'asse Esecutivo-Parlamento) chiaramente decisive per la sua tenuta e altrettanto irreversibilmente mutate a partire dalla seconda metà del secolo scorso.
Esaminiamo più da vicino i caratteri fondanti della disciplina che trova la sua definizione più completa nelle leggi del 1939.
Cruciale, innanzitutto, era il ruolo dell'*identificazione* del carattere di particolare pregio storico-artistico (poi, culturale) dei beni già esistenti o di quelli (siti archeologici) oggetto di ricerca o di ritrovamento, il che ovviamente era destinato a valere anche per i beni pubblici, per i quali questo atto era essen-

ziale perché vi erano associate le misure di protezione assicurate dal regime demaniale dell'art. 823 del codice civile. Vedremo tra breve per quali ragioni tale regime sia andato in concreto modificandosi a vantaggio di qualificazioni estese *ex lege* a intere categorie di beni.

Il secondo elemento era costituito dalla sostanziale *esigenza-sufficienza della conservazione*, essendo predominante l'obiettivo di protezione del bene da tutti gli eventi, materiali e giuridici, che potessero metterne a repentaglio l'integrità e la conservazione. Tra le implicazioni da segnalare, la funzionalizzazione del bene agli interessi di tutela e conservazione prescindendo dalla natura pubblica o privata del titolare.

Tale profilo torna infatti ad assumere rilievo sul piano delle modalità di tutela perché, mentre per la titolarità pubblica è sufficiente, come si è detto, il regime speciale dei beni demaniali o patrimoniali indisponibili dettato dal codice civile (artt. 822 ss.), per quella privata è necessaria l'adozione di appositi provvedimenti di identificazione e a effetto limitativo delle facoltà ordinariamente spettanti al proprietario (dall'utilizzazione alla manutenzione o alla circolazione). Il che aiuta a comprendere anche la tradizionale marginalità di azioni di incentivazione e supporto nei confronti del privato sprovvisto dei mezzi per assicurare la corretta conservazione del bene. Né stupisce che la gestione restasse per lo più inscritta nella sfera della conservazione e che il museo nella sua accezione più tradizionale ne costituisse lo strumento principe. Solo in un secondo momento, e più tardi, le cose cominceranno a cambiare. Nell'impossibilità di affidarsi per l'identificazione del bene culturale a tipologie rigidamente e legislativamente predeterminate, che avrebbero condotto a esclusioni impreviste o a effetti troppo estesi e incontrollabili, la terza caratteristica era costituita dalla necessità di ricorrere a criteri di apprezzamento inevitabilmente *elastici* (particolare interesse o importanza del bene) e per loro natura *a bassa tipicità e ad ampia discrezionalità*.

Elementi di metodo

Quanto abbiamo appena visto ci permette di mettere a fuoco due elementi di metodo, sempre importanti negli studi giuridici ma essenziali nel nostro caso. Il primo è che esiste una stretta correlazione tra i compiti assegnati a un soggetto pubblico e il suo assetto organizzativo e, prima ancora, che il ruolo dell'ente o dell'amministrazione dipende innanzitutto da quanto può essere soddisfatto altrimenti (dai privati, dalle comunità, dalle formazioni sociali, dalle imprese, da altro pubblico – come le università) o da quanto invece si deve o si preferisce sia riservato solo al pubblico e allo Stato. Dunque, non si può né conoscere né agire utilmente su un versante senza tenere conto e incidere nello stesso tempo anche sugli altri.

Proprio per questo, dobbiamo sempre considerare che gli elementi che hanno assicurato all'Italia un ruolo di indiscussa preminenza nella comunità internazionale per il settore della tutela del patrimonio culturale poggiano su premesse che non vanno ignorate o rimosse. Il rischio è quello di non valutare a sufficienza il drastico cambiamento che si è registrato e la conseguente necessità di *mantenere* le stesse finalità *aggiornando* strumenti e soluzioni di un tempo alle mutate condizioni socioeconomiche e istituzionali di oggi.

2.3. L'evoluzione

Le dinamiche appena ricordate, pur lasciando inalterate le basi del sistema, hanno a più riprese interessato tanto i soggetti che l'oggetto portando a una forte estensione dell'ambito materiale della disciplina.

Soggetti

Per i *soggetti*, è da ricordare l'estensione (2008) ai beni degli enti pubblici e delle persone giuridiche private senza fini di lucro, inclusi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, del regime ordinario di tutela a fini di garanzia preventiva in attesa della verifica dell'interesse culturale (art. 10, comma 1, Cod.) o l'emergere di nuove soggettività anche collettive, come le comunità di patrimonio (Convenzione di Faro, art. 2.2) diventate «comunità patrimoniali» nella (tardiva) legge di ratifica (133/2020).

Oggetto della disciplina

Quanto all'*oggetto* della disciplina, le più rilevanti estensioni si erano già avute con la l. 29 giugno 1939, n. 1497, che tra i beni tutelati comprendeva le *bellezze naturali* di particolare pregio (giardini, ville, parchi); si è poi accelerato con il d.l. 27 giugno 1985, n. 312 (c.d. decreto Galasso) e l'apposizione in tutto il paese di vincoli *ex lege* per zone di particolare interesse ambientale [Crosetti 2001, 55 e 171] fino a ricomprendere, in linea con la convenzione europea del 2000, con le modifiche del 2006 e del 2008 del Codice dei beni culturali (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), anche il *paesaggio* [Amorosino 2010a] e dunque gli ambiti territoriali ai quali per l'intreccio tra fattori naturali e l'impronta lasciata dall'azione dell'uomo gli studiosi di varie discipline avevano da tempo riconosciuto una intrinseca qualità espressiva e di identità [Predieri 1969]. Date le caratteristiche della storia del nostro paese [Tosco 2007], questi beni paesaggistici caratterizzano una larga parte del territorio nazionale con il risultato che l'incidenza del diritto del patrimonio culturale si è corrispondentemente estesa a un'area molto più ampia di quella originaria [Severini 2019]. Vedremo tra breve le conseguenze che ne sono derivate.

Espansione dell'ambito della disciplina

Vi è infine una ulteriore direttrice di espansione dell'ambito della disciplina, visibilmente in atto in questi anni grazie anche al potente influsso della tecnologia e della sua rapidissima evoluzione, peraltro ancora priva di una chiara collocazione concettuale e giuridica [Casini 2020]. Si tratta di tutto ciò che muovendo dal patrimonio culturale supera come fruizione e diffusione anche l'ambito di attività tradizionalmente più prossime come il turismo aprendo, per la forte evocazione di significati e contenuti culturali che gli è riconosciuta, alla relazione con un *ampio ventaglio* di *attività economiche* e *produzioni industriali* che vanno dalla pubblicità al design e alla moda [Santagata 2007] fino a farne un elemento strategico: «la strada dell'innovazione, in Italia, passa anche dal rilancio del patrimonio culturale» [De Biase 2022]. I fattori che generano questi intensi rinvii al patrimonio culturale sono dunque numerosi e rilevanti, specie per la delicata e crescente tensione tra multiculturalismo e ricorso ai beni culturali in chiave identitaria (politica, religiosa, etnica) segnalata da tempo [Baumann 1999] ma accentuata negli ultimi anni tanto da farne, con il rischio di pesanti implicazioni ideologiche [Mantovani 2004],

BIBLIOTECA CENTRALE della REGIONE SICILIANA - Palermo

una «religione moderna» per le istituzioni pubbliche [Fumaroli 1991] con forme spesso inedite che esprimono domande e sensibilità di natura culturale ormai proprie dell'intero pianeta [Casini 2010b, 11].
In tutto questo sono dominanti gli elementi dell'immagine e della comunicazione, trainati dalla tecnologia che ne rappresenta la premessa e lo strumento, e che ormai incidono non solo su singoli aspetti del diritto del patrimonio culturale come il caso della liberalizzazione delle riproduzioni fotografiche dei beni culturali pubblici (art. 108, comma 3, Cod.) operata dal c.d. *Art bonus* (d.l. 31 maggio 2014, n. 125) e le complesse vicende che ne sono seguite (cap. 5) ma, più a fondo, sull'oggetto stesso della nostra disciplina.
La novità infatti non consiste nella immaterialità dell'immagine [AA.VV. 2014], perché da sempre si è riconosciuta nel bene culturale sia una parte materiale (la cosa, tavola o marmo o tela da cui e su cui è composta) che una parte immateriale (il suo significato, il valore simbolico, il rimando a dati culturali e universali), ciò che fin dall'inizio ha giustificato la tutela della «cosa» come mezzo per tutelarne significato e valore. La novità sta nel fatto che la qualità degli strumenti oggi disponibili (in termini di riproduzione e di qualità dell'immagine) e l'illimitata possibilità di farne uso e permetterne la circolazione *svincola il bene immateriale dalla materialità* [Morbidelli e Bartolini 2016] con un doppio e inedito risultato: che non è più necessario passare dalla «coseità» per incidere sul bene immateriale dato che questo può essere valorizzato o anche leso a prescinderne, come nel caso dell'ormai celebre pubblicità dell'immagine del *David* di Michelangelo che imbraccia un potente fucile da guerra (2014), e che nello stesso tempo può avere un'autonoma dimensione economica [Severini 2015a]. Senza contare che i mezzi (fotografici e digitali) della dematerializzazione possono diventare a loro volta beni di interesse culturale e dunque oggetto di diretta tutela (art. 10, comma 4, lett. *e*, Cod.).
Emergono inoltre elementi di fatto decisamente nuovi come il *crescente forte interesse* riservato al patrimonio culturale, un tempo area esclusiva di ambienti con particolare formazione e livello sociale e ora oggetto di attenzione generalizzata da parte dell'opinione pubblica. Le ragioni non sono solo culturali. Da un lato infatti si proietta su questo terreno la consapevolezza della pluralità e dell'importanza delle ricadute generate sul terreno istituzionale (distretti culturali), sociale (identità), ambientale (paesaggio) ed economico (dal turismo all'industria creativa) [Santagata 2007]. Dall'altro si aggiungono ragioni (e preoccupazioni) più recenti come quelle sollevate dai gravi eventi sismici della fine del 2016 che, proprio per la stretta interdipendenza tra gli elementi ricordati e il nostro patrimonio culturale, sottolineano per qualsiasi iniziativa di prevenzione o ricostruzione [Cammelli 2017a] esigenze rafforzate di raccordo con i profili di tutela e valorizzazione [Carandini 2017] anche maggiori di quanto in precedenza sottolineato [Zanardi 2013a; Siviero 2013].
A queste dinamiche va ricondotto un complesso di interventi che nell'ultimo decennio hanno più volte inciso sull'organizzazione del ministero e in parte anche sulle politiche pubbliche con l'intento di affrontare alcuni nodi strutturali, primo dei quali l'adeguatezza dell'organizzazione centrale e periferica degli apparati e l'autonomia dei musei come perno per il rilancio delle azioni di valorizzazione, senza tralasciare l'altro versante rappresentato dalle possibili forme di collaborazione con i privati: ma su questo si rinvia ai successivi capitoli 3 e 7.

Sullo sfondo, come per tutto il sistema amministrativo italiano, la *complessa transizione della forma di Stato* dal modello unitario di origine napoleonica verso un approdo ancora indefinito ma comunque distante, insieme, dal passato e dai modelli noti di Stato regionale e federale. Ne è un'ulteriore conferma la l. 86/2024 di attuazione dell'art. 116.3 Cost. (c.d. autonomia differenziata) le cui ipotesi di ulteriori e specifiche forme di autonomia riconosciute a singole Regioni possono riguardare anche beni culturali e paesaggistici. Un'evoluzione così ampia e tuttora lontana da un definitivo assestamento ha implicazioni anche sullo studio e sull'esposizione della materia poiché rende difficile scorgere un assetto istituzionale riconoscibile e questo incide sulla chiarezza e sistematicità della disciplina perché accentua le oscillazioni della giurisprudenza e il rilievo delle discipline speciali, che di queste incertezze sono insieme causa ed effetto.

Complessa transizione della forma di Stato

2.4. Principi costituzionali e implicazioni

Le cose in ogni caso sono profondamente cambiate con l'entrata in vigore della Costituzione del 1948 che, pur partendo da premesse risalenti, ha impresso una svolta radicale al nostro tema già in sede di principi fondamentali facendone un primario compito della Repubblica [Merusi 1975], in connessione al paesaggio (art. 9, comma 2) [Predieri 1969], alla libertà di arte, scienza e insegnamento (art. 33, comma 1) e alla promozione della cultura (art. 9, comma 1) come elemento chiave per la crescita complessiva della società e delle singole persone, in particolare nelle fasce sociali più deboli (art. 3, comma 2). Di tutto questo, premessa e chiave di volta è il pluralismo (art. 2), cioè il ruolo riconosciuto ai soggetti pubblici e privati a cominciare dalle comunità (convenzione di Faro) e la necessaria e virtuosa tensione tra il dovere per le istituzioni di promozione e tutela (art. 9) e la libertà di arte e scienza (art. 33) [Ainis 1991, 132].
Questi principi sono stati di recente rafforzati inserendo nello stesso art. 9 Cost. tra i compiti della Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni» (l. cost. 1/2022), con prevedibili e rilevanti implicazioni di cui già si scorgono i primi segni (v. sentenza Corte cost. 105/2024).
Protezione, valorizzazione, pluralismo istituzionale. La prima implicazione è che le finalità del diritto del patrimonio culturale si sono estese fino a inglobare, con lo stesso grado di importanza, anche lo studio, la diffusione e la promozione del patrimonio culturale: studio, diffusione e promozione

Protezione, valorizzazione, pluralismo istituzionale

che riguardano ovviamente, in primo luogo, anche i beni culturali in mano pubblica a cominciare dal ministero competente. E questo cambia molte cose. Se infatti in termini di protezione era (relativamente) sufficiente che parte dei beni rimanesse custodita in mano pubblica senza particolari altre attività (oltre lo studio) se non di mera conservazione – il che tuttavia non spiega né giustifica le ragioni per cui di molti beni non fosse operata neppure la semplice inventariazione –, oggi tutti i soggetti dovranno prendersene cura e in particolare le istituzioni pubbliche, a cominciare dal Mic, hanno il dovere di promuoverne conoscenza, utilizzazione e fruizione come disposto dagli artt. 6, comma 1, e 112, comma 1, Cod. [Severini 2015b, 324] con una implicazione importante: che per farlo, e questa è la lettura più corretta da dare all'art. 115, comma 4, Cod., si dovrà ricorrere alle alternative offerte dall'ordinamento e dunque anche alla esternalizzazione della gestione o al supporto di risorse esterne (liberalità, sponsorizzazioni) quando le proprie non fossero sufficienti. Altrettanto va detto, e per le stesse ragioni, per quanto attiene al dovere dello studio dei beni di cui si ha disposizione, che è parte integrante dell'attività conoscitiva richiesta per le funzioni di tutela (art. 3, comma 1, Cod.) e dunque conferma e implica il (diverso) dovere di garantire la piena apertura alle esigenze della ricerca scientifica (art. 33 Cost.).

Ne discende, in secondo luogo, che in un sistema istituzionale policentrico composto da Stato, Regioni e autonomie locali come quello sancito dall'art. 5 Cost. la cura e la promozione del patrimonio culturale sono ampiamente ripartite, secondo criteri precisati dagli artt. 117-118 Cost., tra Stato, Regioni e Comuni, peraltro titolari di funzioni in materie strettamente connesse ai beni culturali come la disciplina del territorio, ambiente e paesaggio. Un profilo importante e delicato [Barbati 2009a; 2011], ma pur sempre espressione del più generale principio del pluralismo che oltre alle istituzioni riguarda le comunità e i soggetti sociali, tra cui attivissime associazioni che tradizionalmente operano in materia (Italia Nostra, Fai e simili).

Ruolo interdittivo

Ruolo interdittivo. Il secondo aspetto riguarda la natura e la congruità delle tradizionali funzioni amministrative legate alla tutela e la necessità di rividerne le modalità, nel senso di ridefinire l'esercizio dei poteri autoritativi e di agevolare una rilettura della concezione interdittiva tuttora prevalente. Non è in discussione il ricorso, inevitabile, a un potere amministrativo in grado di incidere sui beni di terzi, della cui sfera giuridica fanno parte anche in termini patrimoniali, né gli inevitabili margini di discrezionalità relativi alla individuazione del bene come bene culturale e alla conseguente regolazione dei limiti da rispettare e dei comportamenti da tenere o da evitare. Ma la pluralità dei contesti e dei soggetti operanti in materia, degli interessi coinvolti e delle politiche pubbliche in vario modo connesse conferma nel *principio di leale collaborazione* elaborato dalla giurisprudenza costituzionale il principale criterio di riferimento cui attenersi sia nelle fasi decisionali che in quelle iniziali o istruttorie, altrettanto rilevanti.

C'è infine la necessità di evitare che nella perdurante (e ingiustificata) mancata adozione di criteri, indirizzi e linee guida richieste al ministero proprio per questi fini (v. art. 29, comma 5, Cod.) il mero rinvio a clausole generali si traduca concretamente in una discrezionalità degli apparati predisposti talmente ampia da sconfinare nella imprevedibilità fino al punto di non tenere conto, come talvolta accaduto, neppure dei precedenti posti in essere dallo stesso ufficio.

Discrezionalità

Discrezionalità. Veniamo così a un altro profilo particolarmente importante, quello della discrezionalità e della relativa qualificazione giuridica, perché anche per quanto si è appena detto è difficile confinare integralmente nella discrezionalità tecnica in senso stretto – vale a dire la scelta non tra interessi in gioco, ma tra più soluzioni operative possibili per la soddisfazione dell'unico interesse pubblico da considerare – la valutazione di più opzioni che incidono su più interessi pubblici e privati. Proprio per queste ragioni può considerarsi acquisita, in Italia come in Europa, la necessità di sottoporre le scelte discrezionali al rispetto dei principi generali come correttezza, buona fede, diligenza, ragionevolezza e proporzionalità, verificabili dal sindacato del giudice amministrativo [D'Alberti 2023].

Tra l'altro, proprio la pluralità degli interessi in gioco riconosciuti al livello più alto dalla Carta costituzionale è a dimostrare che primarietà non è sinonimo di esclusività come si vedrà (cap. 4) e come puntualmente rilevato in dottrina [Sciullo 2016a], e dunque che la soluzione non è la pregiudiziale prevalenza *ex lege* di un interesse sugli altri (egualmente primari), come dimostrano le evidenti difficoltà emerse nella crisi pandemica o in tema di fonti rinnovabili di energia, ma la messa a punto di una solida cornice e strumentazione (piani, programmi, linee guida: v. *infra*) tali da consentire una valutazione adeguata del caso specifico assicurando continuità e riconoscibilità alle scelte operate [AA.VV. 2016]. Un aspetto su cui non si insisterà mai abbastanza e che nel testo verrà più volte ripreso.

2.5. «Cultural heritage»

Alle dinamiche in corso si aggiunge un'oscillazione non solo di diritto positivo ma concettuale relativa agli incerti confini tra l'area in senso lato «culturale», assai ampia, e la più stretta cerchia dei beni culturali e paesaggistici, come si dirà tra breve (par. 2.6). Su questo pesa la crescente interdipendenza degli ordinamenti [Casini 2018] e il permanere di una consistente differenza nella definizione del perimetro dei beni e del patrimonio culturale, registrabile tra criterio prevalente in sedi sovranazionali [Lupo 2019] come l'Unesco (Convenzione del patrimonio immateriale, 2003 [Golinelli 2012]) ed europee, orientate a declinare il *cultural heritage* [Casini 2016] nell'accezione più ampia della globalità e dei beni immateriali inclusi quelli c.d. minori, e la tradizione italiana del patrimonio culturale. Quest'ultima per storia, tradizione, disseminazione in tutto il paese (museo diffuso) e stretta relazione materiale e culturale con il contesto rimanda infatti a un'*accezione*

più circoscritta (art. 10, comma 1, Cod.) e dunque a un oggetto del diritto del patrimonio culturale più limitato cui riferire regime, organizzazione e strumenti di intervento (v. cap. 2). Il risultato è l'estendersi di un'asimmetria che porta in più di un caso a veri e propri conflitti tra norme parimenti applicabili [Tarasco 2018].

Resta inoltre aperto anche un ulteriore profilo di natura squisitamente istituzionale, perché il largo cerchio della c.d. industria culturale e creativa compreso tra la cultura materiale (moda, design industriale, artigianato, *food*) e la produzione di contenuti per la comunicazione e l'informazione (software, editoria, media, pubblicità, cinema) è destinato a costituire un terreno di importanza sociale e culturale, oltre che economica, sempre maggiore. Questo pone alle istituzioni e in particolare al Mic l'alternativa, di cui solo di recente si avverte maggiore consapevolezza, se confermare il proprio ruolo all'interno del perimetro storico delle attività e dei compiti tradizionalmente svolti, continuando cioè a pensarsi solo come vertice del sistema amministrativo statale di cura del patrimonio culturale, o se accettare la sfida e collocarsi in un orizzonte più ampio delle funzioni di tutela per proporsi, come in altri paesi è avvenuto [Santagata 2014], come primario riferimento di governo, di promozione e di supporto del sistema nel suo complesso.

2.6. Un diritto meno speciale e più autonomo

Crescente influenza della dimensione sovranazionale

Siamo ora in grado di cogliere in modo più adeguato i principali caratteri del diritto del patrimonio culturale registrando innanzitutto la *crescente influenza della dimensione sovranazionale* che attraverso organismi, convenzioni e accordi [Casini 2010a] genera un sistema complesso che ne muta oltre alle fonti e ai contenuti la stessa morfologia passando, come è stato detto, «dalla piramide alla rete» [Casini 2018]. A tutto questo si aggiungono istituzioni operanti su singoli ambiti, come l'Unesco per i siti dichiarati patrimonio dell'umanità o l'Icom per i musei, mentre è crescente l'incidenza dell'Unione Europea sia diretta, come per l'eccezione culturale e il regime delle risorse (v. *infra*, cap. 2), di aiuti di stato e dimensione economica [Baldi 2018; Cozzi 2018], sia indiretta, come emerso per la disciplina della nomina dei direttori dei musei ad autonomia speciale [Cammelli 2018a]. L'influenza di queste regolazioni multilivello, non priva di problemi e di esigenze di coordinamento a cominciare come si è visto dalla stessa nozione di patrimonio culturale [Lupo 2019], appare per lo più positiva anche per il merito di aprire fronti tradizionalmente in ombra nell'esperienza italiana (quali comunicazione, gestione, partecipazione). Il che non toglie qualche problema, come le già viste (par. 2.5) asimmetrie rispetto all'ordinamento interno o il rischio di dinamiche fortemente ideologizzate come il caso della proposta (fortunatamente non passata) di una nuova definizione del ruolo dei musei in un recente incontro dell'Icom (Kyoto, settembre 2019).

Le influenze sovranazionali si aggiungono al rilievo dei principi costituzionali e di altri fattori quali il peso degli apparati tecnico-amministrativi nella definizione degli strumenti e dei contenuti della regolazione, alla crescente interdipendenza con gli altri interessi pubblici e privati coinvolti, alla maggiore tipizzazione di procedure e provvedimenti discrezionali dovuta alla disciplina del procedimento amministrativo (l. 241/1990) e a un più accurato sindacato giurisdizionale, portando in questi anni il diritto del patrimonio culturale ad allontanarsi dal carattere di specialità delle origini e ad assumere gradualmente una maggiore organicità e autonomia.

All'interno di questo processo tuttora in corso sono nitidamente individuabili alcune dinamiche che vanno almeno brevemente enumerate:

- persistenza di un *ambito originario* costituito dalla parte più tradizionale e autoritativa del diritto amministrativo, in materia di regime dei beni e dei poteri discrezionali e conformativi [Albisinni 2019] sia pure con i ricordati temperamenti introdotti dalla disciplina del procedimento e dal sindacato giurisdizionale;
- peso crescente del *diritto comune* per la crescente e generale influenza sul diritto amministrativo dei principi del diritto comune [D'Alberti 2023] e il costitutivo pluralismo di valori proprio del patrimonio culturale a cominciare dai privati che vi operano professionalmente [Moliterni 2019] oltre che per il peso di soggetti a regime privatistico (enti ecclesiastici, terzo settore, associazioni e fondazioni) e per la necessità di presidiare l'incrocio con altri interessi e con altre e diverse modalità di azione: dalla valorizzazione (v. *infra*, cap. 5) ai contratti [Sau 2017; Sciullo 2018], ai riflessi sul paesaggio delle politiche agricole [Salpina 2019], al c.d. diritto privato dell'arte [Liberati Buccianti 2018]; dal regime delle collezioni [Moustaira 2018] a nuove dimensioni della tutela, con i casi del colore [Minio 2019] e del cibo [Denuzzo 2017a] e relativi corollari di marchi e proprietà industriale;
- *forte interdipendenza* con gli ambiti confinanti e relativi regimi. Oltre al paesaggio e alle relative interdipendenze [Carpentieri 2018; Severini 2019], il vasto ambito economico e dell'impresa (anche culturale e creativa): turismo, servizi, mobilità, accoglienza compresi [Cammelli 2018b; Piperata 2018];
- *allargamento dell'oggetto* cui consegue, sia pure in modo non meccanico, l'estensione del regime a elementi in precedenza non compresi come design [Tarasco 2017], moda [Caponigri 2017], ulivi secolari [Denuzzo 2017b], oltre ai beni immateriali [Morbidelli e Bartolini 2016; Gualdani 2017; 2019] e alle implicazioni dell'applicazione di nuove tecnologie e strumenti digitali, con nuovi «beni» e nuovi interessi economici in gioco [Casini 2020].

In sintesi: espansione di oggetti e di regimi e dunque attenuazione della originaria compattezza dovuta non a quello che si prevedeva negli anni Novanta, vale a dire l'ingresso di normative regionali o di una regolazione distribuita su più atti (piani, programmi, accordi con soggetti pubblici o privati e conseguenti regimi pattizi) per lo più assenti, ma a dinamiche diverse: da un lato l'emergere di un'articolazione tra un cerchio stretto e uno più largo di beni (e di regimi), di cui un buon esempio è offerto dall'art. 10, comma 3, lett.

d-bis, Cod. introdotto nel 2017 (v. cap. 2) e per altro verso il ricorso – ancora troppo contenuto (vedi la ricordata inattuazione in tema di conservazione: art. 29, comma 5, Cod.) – a utili forme di *soft regulation* (criteri, indirizzi, linee guida) come nel caso del *Vademecum per i direttori dei poli museali e degli istituti dotati di autonomia speciale* [Mibac, Direzione generale Musei 2018].

Si può dunque concludere che quanto emerso negli ultimi anni ci consegna un diritto del patrimonio culturale – e dunque non solo la legislazione o il codice ma la complessiva disciplina vigente in materia – più multilivello e meno domestico, più aperto ad altre discipline e più integrato da forme regolative di natura non legislativa. In breve, in linea con dinamiche più ampie che investono l'intero diritto amministrativo [Torchia 2023] un diritto meno «speciale» rispetto all'origine e nello stesso tempo più autonomo e organico per il reciproco intrecciarsi delle finalità di valorizzazione e conservazione costituzionalizzate dall'art. 9 della Carta e le relative implicazioni sul regime dei beni e degli strumenti utilizzati.

3. GLI ASSI DEL CAMBIAMENTO

Si è già detto del ruolo determinante giocato dagli apparati amministrativi e relativa organizzazione rispetto alla disciplina della materia e in definitiva al diritto del patrimonio culturale. È dunque tempo di portare il discorso sulla organizzazione, cui è dedicato un apposito esame (cap. 3). Le ragioni dell'esigenza di innovazione della disciplina sostanziale vigente e del Mic, peraltro confermate dai numerosi tentativi effettuati in passato e dalle riforme oggi introdotte e in fase di attuazione, sono dunque chiare. Ma si tratta di una partita ancora molto aperta della quale vanno evidenziate le principali dinamiche.

3.1. Aumento e differenziazione della domanda

Tutela del patrimonio storico-artistico e del paesaggio e promozione dello sviluppo della cultura

Principio cardine dell'organizzazione è quello di adattare gli apparati alle funzioni e dunque, in questo caso, alle necessità indotte dall'ampliarsi e diversificarsi della domanda rivolta ai beni culturali specie per quanto riguarda la fruizione di massa di questi ultimi. La profetica intuizione costituzionale del necessario collegamento tra tutela del patrimonio storico-artistico e del paesaggio e promozione dello sviluppo della cultura enunciato dall'art. 9 Cost. ha in effetti anticipato ciò che, in vistosa crescita esponenziale, è avvenuto negli ultimi decenni (cap. 5).

Si è detto ampliamento e diversificazione: sono cose diverse, anche se tra loro strettamente connesse, e si sono verificate entrambe. L'aumento vertiginoso della mobilità planetaria e il diffondersi delle comunicazioni e delle conoscenze hanno portato a una tale richiesta di fruizione dei beni culturali che ormai si pone la necessità di apposite politiche di valorizzazione e di inedite

misure di conservazione fino a regolazioni amministrative su aspetti specifici, come la limitazione di attività commerciali in aree di particolare valore archeologico, artistico o paesaggistico (v. d lgs. 25 novembre 2016, n. 222) o il contingentamento (Venezia 2024) del numero dei visitatori ammessi nella città. O ricorrere, come avviene sempre più di frequente, alla copia a uso esposizione di beni i cui originali sono conservati altrove.

Ma si registra anche una crescente diversificazione della domanda e dei soggetti in vario modo interessati ai beni culturali: in parte perché accanto alla (e a causa della) fruizione di massa dei beni culturali più conosciuti emergono circuiti inevitabilmente ristretti di domanda culturale più qualificata e sofisticata; in parte perché questi processi nel loro insieme hanno acquisito un rilievo economico e finanziario sempre più marcato e autonomo.

Questo spiega lo spostamento di attenzione che ne è derivato sul piano delle funzioni a vantaggio della valorizzazione e del profilo dinamico, come Massimo Severo Giannini già notava quasi mezzo secolo fa [Giannini 1971], e in particolare sulla gestione e sulle relative modalità. Inevitabile, inoltre, la correlativa enorme crescita dell'impegno finanziario diretto e indiretto (agevolazioni fiscali) il cui peso grava per la maggior parte a carico dei bilanci pubblici (e tale, pur senza trascurare il sostegno dei privati, è destinato a rimanere). È esattamente su questi punti che sono intervenute le riforme del 2014-2016 e del 2019 di riorganizzazione amministrativa e di sostegno alla valorizzazione (capp. 3 e 5).

3.2. Rapporto pubblico-privato

L'espressione corrente del rapporto tra «pubblico e privato», è particolarmente imprecisa non solo perché, come sappiamo, vi sono molti «pubblici» (oltre allo Stato, le Regioni, i Comuni e i diversi enti o agenzie pubbliche di settore) ma perché, analogamente, vi sono più privati.

Tre accezioni del «privato»

In particolare, per il profilo che qui interessa, il «privato» può riferirsi a *tre realtà del tutto diverse*, il che naturalmente facilita equivoci e fraintendimenti anche tra gli addetti ai lavori.

L'*accezione più debole* di «privato» dal punto di vista pubblicistico si ha quando l'azione pubblica (che tale è e tale rimane) ricorre alla *veste giuridica privatistica*, abbandonando il diritto amministrativo e utilizzando forme e strumenti del codice civile come il contratto o la società. Si tratta ormai di un principio generale del nostro ordinamento amministrativo («La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente», art. 1, comma 1-*bis*, l. 241/1990) che certo per le funzioni di tutela affidate al Mic ha un ambito di applicazione più ridotto. Vi si ricorre con più larghezza per servizi e profili organizzativi come le agenzie operanti a livello centrale (in particolare Ales, Arte Lavoro e Servizi s.p.a. di cui il Mic è socio unico) e in

particolare nelle forme di cooperazione tra soggetti pubblici per la valorizzazione e gestione dei beni culturali (v. art. 112, comma 5, Cod.). In questi casi la sostanza resta pubblica ma il regime giuridico, sia pure con vari adattamenti, è derivato dal diritto privato e in particolare da quello societario (cap. 5 e 7). La *seconda figura* che incontriamo è quella del *privato-impresa*, nella duplice veste di gestore di attività esternalizzate e di *sponsor* a sostegno dei compiti dell'amministrazione (v. cap. 5). Sia per le crescenti difficoltà pubbliche di carattere organizzativo e finanziario sia perché certi compiti li svolge, o li dovrebbe svolgere, più agevolmente l'impresa privata con più flessibilità e minori costi, negli ultimi anni il sistema pubblico dei beni culturali tende ad affidare al privato lo svolgimento di varie attività strumentali rispetto alla valorizzazione del bene culturale, come l'organizzazione di eventi, la gestione dei servizi di accoglienza al pubblico nei musei, l'editoria ecc.
Il privato imprenditore ovviamente opera secondo i propri criteri economici e la pubblica amministrazione, in conformità alla disciplina comunitaria, gioca il ruolo (e osserva le regole pubblicistiche) del committente che deve sapere rappresentare con chiarezza (nel bando) le proprie esigenze (oggetto, obiettivi), precisare le condizioni e controllarne l'osservanza (tempo, canone, durata temporale, oneri ecc.) e selezionare il migliore offerente. Per inciso, la difficoltà degli apparati a svolgere questi ruoli rappresenta uno dei motivi più seri dei problemi, altrettanto seri, di positiva cooperazione tra imprese e pubblica amministrazione.
Infine, *l'ultima accezione* di «privato» che dobbiamo considerare, di rilievo crescente negli ultimi anni, è invece legata a *soggetti privati «non profit»* che operano per la soddisfazione di interessi generali. Si tratta di soggetti di varia natura e peso organizzativo e finanziario (interessi diffusi, associazioni, onlus, volontariato, fondazioni), in particolare il terzo settore oggetto di un vasto riordino (riforma *ex* l. 106/2016 e Codice del terzo settore d.lgs. 117/2017) la cui importanza nel funzionamento concreto del sistema dei beni culturali è significativa. Accanto alle importanti risorse assicurate a questo settore ogni anno dalle fondazioni di origine bancaria (tra 250 e 300 milioni di euro annuali) vanno infatti considerate anche le storiche associazioni culturali e ambientaliste nate per la cura dei beni e del patrimonio culturale (Fai, Italia Nostra) e il numero ormai significativo di forme varie (comunità di patrimonio, associazioni) di partecipazione collettiva alla gestione del patrimonio culturale [dati recenti in Ferrighi e Pelosi 2024] e di iniziative di base avviate in modo spontaneo ma con tendenza a stabilizzarsi e ad allargare il proprio operato, in una interpretazione ampia di beni culturali come beni comuni [Michiara 2016].
Questa articolazione di realtà «private» è importante per più di una ragione: intanto, perché ognuna di queste ipotesi fa riferimento a una disciplina positiva diversa; in secondo luogo, e soprattutto, perché i rispettivi fondamenti concettuali e costituzionali sono da ritenersi distinti, anche se non mancano opinioni diverse [Tarasco 2019], dato che la prima categoria (pubblico in veste privatistica) resta per intero nell'ambito dei principi stabiliti per la pubblica amministrazione (artt. 97 ss. Cost.), il privato-impresa va invece riferito all'art. 41 Cost. e alla tutela comunitaria della concorrenza nei contratti della pubblica amministrazione, e infine il privato *non profit* (a cominciare dalle comunità di patrimonio della convenzione Faro) vive nel e del pluralismo enunciato agli artt. 2 e 18 Cost. e si rapporta alla pubblica amministrazione secondo quanto enunciato dall'art. 118, comma 4, Cost. in termini di sussidiarietà orizzontale. Si tratta di entità che in pratica sono spesso intrecciate o sovrapposte, e quindi facilmente confuse. Ma ben diverse sul piano concettuale sono le premesse, i contenuti e le implicazioni: in un crescendo che dalla mera veste giuridica usata passa alle esternalizzazioni gestionali per toccare infine un terreno, quello della sussidiarietà, che se preso sul serio incide sull'essenza stessa del patrimonio culturale perché «comunità è patrimonio» [Trione 2024] oltre che sul *come*, *che cosa* e *quanto* va riservato ai pubblici poteri in materia di attività e beni culturali.
Per chi si appresta a studiare il diritto del patrimonio culturale si tratta di profili che meritano di essere tenuti presenti per interpretare quanto accade oggi e comprendere meglio ciò che avverrà in futuro.

4. LE PROSPETTIVE

Dal punto di vista giuridico, i nuovi temi sui quali la disciplina della materia è chiamata a misurarsi sono quelli dell'interdipendenza e della differenziazione: ma è il terzo, quello tradizionale e prosaico vale a dire l'ordinaria amministrazione, a risultare paradossalmente il più urgente. È da questo dunque che conviene partire.

4.1. Virtù dell'ordinaria amministrazione

È bene infatti muovere dai fondamentali. A fronte dei molteplici problemi che abbiamo richiamato c'è il serio rischio, di cui si vedono numerose avvisaglie, che, nella morsa tra la necessità di mettere mano con sollecitudine agli interventi necessari e le difficoltà di adeguato funzionamento, la via di minore resistenza sia individuata nello scavalcamento degli apparati ordinari, in particolare quelli di tutela. Il regime del procedimento, e più in particolare quello della conferenza di servizi rivista dalla l. 124/2015, le forti semplificazioni adottate per la ricostruzione nelle aree interessate dal sisma 2016 (d.l. 189 e d.l. 205 del 2016) e da ultimo le deroghe introdotte per agevolare l'attuazione del Pnrr e il superamento dei vincoli ambientali (specie in materia di costruzioni di edifici e di impianti per energie rinnovabili), indicano con chiarezza la serietà del problema.
Andrebbe dunque tenuto per fermo che salvo gli ovvi casi d'urgenza cui peraltro sono destinate strutture *ad hoc* come la soprintendenza speciale per il

Pnrr istituita presso il Mic (d.l. 77/2021) oltre alla Protezione civile, per tutto il resto deroghe normative e marginalizzazione degli apparati aggravano la situazione. La soluzione consiste invece nell'adottare piani e programmi per le scelte di medio periodo e linee guida per l'operatività quotidiana, affidando il resto al regime ordinario e all'autonomo funzionamento degli apparati. Valorizzando cioè l'ordinaria amministrazione il cui apporto è insostituibile per assicurare due elementi chiave: la capacità di conoscere, distinguere e dunque differenziare le soluzioni specifiche, che solo un'amministrazione decentrata con piena conoscenza del proprio contesto può garantire; la previsione di uno stabile regime di regole, criteri e prassi, dunque ordinario e prevedibile, cioè l'unico presupposto su cui qualsiasi soggetto terzo, pubblico o privato, può maturare il proprio legittimo affidamento rispetto alla PA e basare proprie scelte coerenti.

È giusto infine sottolineare, trattandosi dell'introduzione di un manuale giuridico, quanto tutto ciò sia condizionato da due fattori spesso trascurati: la già ricordata necessità di una specifica preparazione giuridica del personale e la presenza di effettivi e continuativi controlli di merito ed *ex post* sull'attività, essenziali per verificare in modo specifico l'operato degli uffici e soprattutto verificare e se del caso aggiornare la resa degli indirizzi e delle linee guida appena ricordate. Purtroppo l'esperienza dell'Organismo indipendente di valutazione di performance (Oivp), istituito nel 2009 proprio a questi fini, non sembra offrire risultati incoraggianti.

4.2. Interdipendenza e complementarità

Principio di interdipendenza

Tra i temi nuovi, la prima sfida è dovuta all'ormai evidente e generalizzata affermazione del principio di interdipendenza, vale a dire in questo caso della stretta relazione che lega il patrimonio culturale al contesto naturale e territoriale, al punto che non solo la tutela del paesaggio, come è intuitivo, ma la stessa cura per il singolo bene monumentale o storico-artistico non sono disgiungibili dall'ambiente in cui è inserito [Urbani 2000]. Né di conseguenza, e per le stesse ragioni, sono disgiungibili le relative politiche di settore, spesso anzi reciprocamente complementari. Perché ciò che caratterizza il nostro paese non è solo quantità e qualità del patrimonio artistico ma la sua disseminazione in tutto il territorio e il suo intreccio con le attività, gli insediamenti, la storia e i saperi delle rispettive comunità dai quali non è né culturalmente né materialmente separabile [Manacorda 2014; Montanari 2013; 2015].

Complementarità

Una interdipendenza drammaticamente evidenziata dalle calamità più gravi, dall'alluvione di Firenze (1966) ai recenti eventi sismici di fine 2016, considerando che l'opera di ricostruzione nella sola area del cratere interessa più di 6.500 edifici sottoposti alla disciplina dei beni culturali. Con la conseguenza che in Italia né la cura del patrimonio culturale (nella sua fisiologia, la conservazione programmata, e nell'intervento di eccezione, il restauro) o naturale (ambiente, paesaggio) né le politiche pubbliche di governo del territorio e delle attività che vi si svolgono possono essere condotte senza una stretta e reciproca correlazione. A cominciare, è bene ripeterlo, da una solida, riconoscibile e per molti aspetti comune base conoscitiva [Zanardi 2013a].

4.3. Differenziazione

L'apertura rispetto al contesto, peraltro sollecitata anche dalle istituzioni sovranazionali più rappresentative (Unesco, Europa cultura 2014-2020), è la premessa per la cooperazione e quest'ultima è possibile se, nel rispetto dei diversi ruoli e delle funzioni assegnate, si sa modellare l'azione e l'organizzazione degli apparati competenti in ragione delle caratteristiche dell'ecosistema fisico, socioeconomico e culturale in cui si opera: in una parola, sapendo distinguere tra le domande e sapendosi differenziare nell'offerta. In questo senso la differenziazione non è solo funzione del principio (interno) di specializzazione del lavoro (ogni funzione allo specifico apparato destinato a esercitarla), ma anche espressione di adeguatezza, cioè della capacità di rapportarsi nel modo migliore al contesto in cui si opera. Esattamente i precetti letteralmente consacrati in termini di «sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» dall'art. 118.1 Cost.

Naturalmente si tratta di principi attuabili in modi diversi, ma negli anni si è registrato un numero incessante di riforme organizzative spesso ispirate a principi diversi e in qualche caso opposti, il che tra l'altro ha impedito di verificare in concreto e con i tempi dovuti gli obbiettivi raggiunti e gli inconvenienti cui porre rimedio. Anche il governo attuale è intervenuto di recente con un provvedimento di riorganizzazione (d.p.c.m. 15/3/2024, n. 57) la cui relazione con i profili e i principi appena richiamati appaiono piuttosto esili e per il quale in ogni caso si rinvia all'esame specifico operato nel capitolo 3.

4.4. Differenziare: per unire o per separare?

Nel concludere resta infine da chiedersi, tra alternative egualmente impraticabili – quali un sistema unitario rigidamente verticalizzato, con un sovraccarico al centro dannoso e non gestibile, o l'improponibile contrapposizione dualistica Stato/autonomie, cioè l'esatto opposto delle politiche di cooperazione richieste da complementarità e interdipendenza – se e quale sia lo spazio effettivo da riconoscere alla soluzione del c.d. regionalismo differenziato disciplinato dall'art. 116, comma 3, Cost. che può riguardare anche «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Questa disposizione tuttavia può essere utilizzata in direzioni opposte: o per garantire a ciascun sistema, proprio grazie alla diversità di regime e di assetto correlata ai diversi contesti, le auspicate condizioni di unitarietà, assicurando cioè l'integrazione tra interventi statali, regionali e locali oggi spesso mancanti; oppure come dualistica e netta separazione tra funzioni statali, da un lato, e un più ampio complesso di compiti affidati all'autonomia regionale, dall'altro. In breve, la prima direzione declina l'autonomia (regionale) speciale in termini di diversità operativa e garanzia dell'unitarietà del settore qui in esame; la seconda disancora le politiche e le attività sul patrimonio culturale dal centro e rischia di mettere in discussione la sopravvivenza stessa di un unitario ordinamento dei beni culturali inteso come sistema.

Per scongiurare questi rischi, che restano attuali, non serve esorcizzare la possibilità aperta dall'art. 116, comma 3, Cost. cercando di rimuoverla o di lasciarla inattuata, perché in determinate condizioni, cioè in contesti di riconosciuta maturità culturale e solidità operativa, appare anzi una soluzione apprezzabile (e talvolta l'unica) per declinare in modo diverso, e con il necessario gradualismo, l'unitarietà del sistema. Meriterebbe piuttosto porre mano con decisione a tutti gli strumenti di cooperazione Stato-Regioni-enti locali oggi disponibili, in modo da fare avanzare una collaborazione che dopo molti decenni resta ancora modesta. Con la consapevolezza, oggi sempre più chiara, che se questa cooperazione si dimostrerà poco credibile le esigenze insoddisfatte per questa via daranno fiato a rivendicazioni di «forme particolari di autonomia» con finalità opposte, e certo dannose, per la necessaria unità del sistema.

Nella prima versione del manuale (2003) questa era la conclusione dell'introduzione e nell'ultima (2020) si aggiungeva che le richieste di autonomia aggiuntiva anche su tali materie avanzate da alcune Regioni (in particolare, Lombardia e Veneto) tra il 2017 e il 2020 ne rappresentavano la piena e non desiderata conferma.

Nel frattempo quanto temuto si è accentuato: da una parte centralismo e uniformità senza collaborazione, dall'altra avvio del processo di attuazione dell'art. 116 Cost. con l'approvazione della l. 86/2024. Indipendentemente da ciò che succederà in futuro, a cominciare dall'esito dei referendum abrogativi già richiesti, in tema di patrimonio culturale se non ci saranno novità radicali le possibilità di unire rischiano di restare assai più ridotte di quelle che portano a dividere.

L'unica cosa certa è che quanto sta avvenendo oggi non richiedeva certo capacità profetiche venti anni fa.

LETTURE DI APPROFONDIMENTO

In base al principio che anche il patrimonio culturale e gli ordinamenti giuridici si comprendono meglio se si dispone di una base minima di dati sulle realtà studiate, si segnala la raccolta di dati statistici per gli anni 2018-2022 in *Minicifre della cultura*, edizione 2023, Ministero della Cultura, a cura della Direzione generale Educazione, ricerca e istituti culturali del Mic.

Sul dibattito parlamentare della legge 364/1909, R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Bologna, Il Mulino, 2003.

Per gli approfondimenti richiamati nel testo v. L. Ferrara e D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, vol. VI: *Unità e pluralismo culturale*, a cura di E. Chiti, G. Gardini e A. Sandulli, Firenze, Firenze University Press, 2016; M. Ainis, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, Cedam, 1991; L. Casini (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2010; Id., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2016; Id., *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, Il Mulino, 2018; Id., *Lo Stato nell'era di Google. Frontiere e sfide globali*, Milano, Mondadori, 2020; Id., *Advanced Introduction to Cultural Heritage Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2024; L. Covatta (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Firenze, Passigli, 2012; G. Sciullo (a cura di), *Beni e attività culturali: federalismo e valorizzazione*, Mibac, atti della giornata di studio, Roma, 13 ottobre 2011, Roma, Gangemi, 2012; A. Moliterni (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; cenni ai diversi ordinamenti europei in L. Mezzetti, *I beni culturali*, Padova, Cedam, 1995 e P. Bilancia (a cura), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, Milano, Franco Angeli, 2005. In tema di gestione, A. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Bari-Roma, Laterza, 2019 e F.G. Albisinni (a cura di), *Il coinvolgimento degli enti privati nella valorizzazione e nella gestione dei beni culturali pubblici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

Dati recenti su forme associative delle comunità locali per la gestione del patrimonio culturale (comunità patrimoniali) in A. Ferrighi e E. Pelosi (a cura di), *La partecipazione alla gestione del patrimonio culturale*, Fondazione Scuola Beni Attività Culturali, Roma, Luca Sossella, 2024 e V. Trione, *Comunità è patrimonio*, in Ferrighi e Pelosi (a cura di), *La partecipazione alla gestione del patrimonio culturale*, cit., pp. 11 ss.

Per la denuncia dei rischi cui è esposto il nostro patrimonio culturale, S. Settis, *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Torino, Einaudi, 2002; Id., *Paesaggio, Costituzione, cemento*, Torino, Einaudi, 2010; Id., *Azione popolare*, Torino, Einaudi, 2012.

Sul paesaggio, A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Milano, Giuffrè, 1969; L. Gambi, *La cognizione del paesaggio*, a cura di M.P. Guermandi e G. Tonet, Bologna, Bup, 2008; S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, Laterza, 2010; G. Morbidelli e M. Morisi (a cura di), *Il paesaggio di Alberto Predieri*, Firenze, Passigli, 2019; G. Severini, *Paesaggio: storia italiana, e europea, di una veduta giuridica*, in «Aedon», n. 1, 2019. Per un approccio integrato tra beni culturali e paesaggio, G. Urbani, *Intorno al restauro*, a cura di B. Zanardi, Milano, Skira, 2000; A. Emiliani, *Una politica dei beni culturali*, Bologna, Bup, 2014; A. Carandini, *La forza del contesto*, Bari-Roma, Laterza, 2017. Un'ampia ricostruzione da una prospettiva storica in P. Passaniti, *Il diritto cangiante*, Milano, Giuffrè, 2019; per l'esperienza della formazione del piano paesaggistico della Toscana in A. Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio*, Roma-Bari, Laterza, 2016; F. Cortese e G. Piperata (a cura di), *Istituzioni selvagge?*, Milano, Mimesis, 2022, pp. 8 ss.

Sulle implicazioni sul patrimonio culturale delle nuove tecnologie e digitalizzazione: L. Torchia, *Lo stato digitale*, Bologna, Il Mulino, 2023; «Aedon» 3/2020, sezione monografica dedicata alla digitalizzazione del patrimonio culturale e presentazione di Girolamo Sciullo; L. De Biase, *Eppur s'innova*, Roma, Luiss University Press, 2022.

Per un quadro del regime dei beni culturali di interesse religioso dopo l'intesa tra Stato e Cei del 26 gennaio 2005: M. Madonna (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, Venezia, Marcianum Press, 2007; G. Mazzoni (a cura di), *Il patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. Religioni, diritto, economia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2021. Di recente, AA.VV in sezioni monografiche di «Aedon» dedicate a Fondazioni e beni ecclesiastici di interesse culturale, 3/21 e 3/2023.
Sull'evoluzione del concetto di cultura e relativa incidenza sul terreno sociopolitico v. G. Baumann, *L'enigma multiculturale*, Bologna, Il Mulino, 1999; G. Mantovani, *Intercultura*, Bologna, Il Mulino 2004; su quello economico: D. Throsby, *Economia e cultura*, Bologna, Il Mulino, 2005; W. Santagata, *La fabbrica della cultura*, Bologna, Il Mulino, 2007; Id., *Il governo della cultura. Promuovere sviluppo e qualità sociale*, Bologna, Il Mulino, 2014; P.L. Sacco, G. Ferilli e G. Tavano Blessi, *Cultura e sviluppo locale*, Bologna, Il Mulino, 2012; G. Morbidelli e A. Bartolini, *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2016 (Quaderni Cesifin).
Tra le riflessioni e le testimonianze di coloro che hanno operato all'interno del ministero e ai suoi vertici, v. R. Cecchi, *I beni culturali. Testimonianza materiale di civiltà*, Milano, Spirali, 2006 e documentazione allegata (commissione Franceschini, Carta del restauro, convenzione europea del paesaggio); Id., *Abecedario. Come proteggere e valorizzare il patrimonio culturale italiano*, Genève-Milano, Skira, 2015.
Di recente su «Aedon» per singoli aspetti richiamati: A. Denuzzo, *Cibo e patrimonio culturale: alcune annotazioni* e A. Sau, *La disciplina dei contratti pubblici relativi ai beni culturali* (2017, n. 1); M. Cammelli, *Direttori dei musei: grandi riforme, piccole virtù e un passato che non passa*; G. Sciullo, *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*; A. Tarasco, *Ai confini del patrimonio culturale tra luoghi comuni e processi di produzione della cultura* (2018, n. 1); P. Carpentieri, *Il ruolo del paesaggio e del suo governo nello sviluppo organizzativo e funzionale del Ministero e delle sue relazioni inter-istituzionali* e E. Moustaira, *La tutela delle collezioni d'arte tra diritto pubblico e diritto privato* (2018, n. 2); G. Piperata, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli* e G. Liberati Buccianti, *Recenti questioni in tema di diritto privato dell'arte* (2018, n. 3); G. Albisinni, *Dal potere autorizzatorio di tipo conformativo alle fattispecie normative abilitanti. Verso nuovi paradigmi in tema di amministrazione del patrimonio culturale* (2019, n. 1); V. Maffei Alberti, *La libera disponibilità dei segni e il marchio di colore* (2019, n. 2).
Per i concetti base di diritto amministrativo M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino Giappichelli, 2023.

CAPITOLO 2

Patrimonio e beni

1. LE NOZIONI DI BENE E DI PATRIMONIO CULTURALE

Bene culturale

La **locuzione «bene culturale»** è relativamente recente nella legislazione italiana. Introdotta alla fine degli anni Cinquanta dello scorso secolo sotto la spinta del diritto internazionale pattizio, entra in circolo con i lavori della commissione Franceschini, istituita nel 1964, e diviene di ufficiale utilizzo – sostituendo quelle di «antichità e belle arti», «cose d'arte» e «cose di interesse artistico e storico», quest'ultima impiegata dal titolo della l. 1° giugno 1939, n. 1089 – con il d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, conv. dalla l. 29 gennaio 1975, n. 5, istitutivo del ministero per i Beni culturali e ambientali.

Origine e sviluppo

Anche se già presente nella saggistica filosofica [Angle 1980, 147] e giuridica (ad esempio Grisolia [1952, 124 e 145], che la mutuò dal *Rapporto degli esperti* redatto nel 1949, per conto dell'Unesco, da G. Berlia; sul punto Ainis e Fiorillo [2003, 1462], Rota [2002, 141] e Casini [2016, 48]), la locuzione nel campo legislativo si fa risalire alla «Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto» (Unesco, L'Aia, 1954), ratificata con la l. 7 febbraio 1958, n. 279, ed è ripresa in un documento della X Conferenza generale dell'Unesco (Nuova Delhi, 1956), nella «Convenzione concernente le misure da adottare per vietare e interdire l'illecita importazione ed esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali» (Unesco, Parigi, 1970), nella «Raccomandazione per la restituzione dei beni culturali» (Nairobi, 1976) e nella «Raccomandazione sulla sicurezza dei beni culturali mobili» (Parigi, 1978).
Nei documenti internazionali essa s'intreccia con la locuzione «patrimonio culturale» (*cultural heritage*), presente oltre che nelle convenzioni dell'Aia e di Parigi già menzionate, nella «Convenzione culturale europea» (Parigi, 1954) e nella «Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale» (Unesco, Parigi, 1972), sulla quale v. Corte cost. sent. 22/2016, nella «Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo» (Unesco,

Questo capitolo è di Girolamo Sciullo.

Parigi, 2001), nella «Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale» (Unesco, Parigi, 2003) nonché nella «Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società», c.d. convenzione di Faro (dal nome della località portoghese in cui nel 2005 si tenne il primo incontro di apertura alla firma).

La commissione Franceschini («Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio»), istituita con la l. 26 aprile 1964, n. 310, terminò i lavori nel 1966. Le sue conclusioni furono articolate in «dichiarazioni». Celebre è rimasta la dichiarazione I, che, come subito si dirà, è alla base dell'attuale nozione legislativa di beni culturali: «Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, e ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà» [Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio 1966, 143]. L'introduzione della locuzione «bene culturale» non si esaurì in un mero mutamento terminologico. Volle rappresentare piuttosto una proposta di riforma della legislazione, nella quale il criterio estetizzante, fino ad allora prevalentemente in uso per l'individuazione del bene protetto, fosse sostituito da un criterio storicistico [Giannini 1976, 14], e l'intervento pubblico passasse da un ruolo di mera garanzia della conservazione fisica a uno di valorizzazione del bene culturale, in considerazione dell'essere questo possibile fattore di sviluppo intellettuale della collettività ed elemento della sua identità [Pitruzzella 1998, 492]. Al contempo l'introduzione della locuzione intese segnare una *reductio ad unum*, sul piano concettuale, di tutte le testimonianze della storia della civiltà, compreso il loro ambiente, nel passato oggetto di separate concezioni normative di salvaguardia, e insieme esprimere l'auspicio di una disciplina ispirata a principi comuni e attuata da organismi armonizzati pur nella varietà delle competenze esercitate [Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio 1966, 130 s.].

Nozione

La **nozione di «bene culturale»** risulta attualmente desumibile dall'art. 2, comma 2, e dagli artt. 10 e 11 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e succ. mod., recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137» (di seguito Codice). Per la prima disposizione «sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli artt. 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà». A loro volta le altre due disposizioni considerano beni culturali (*infra*, par. 3) le categorie di cose, mobili e immobili, che esse elencano.

Ordinamento internazionale

Nell'**ordinamento internazionale** non si rinviene una nozione comune di bene culturale (né del resto di patrimonio culturale) [Cassese 2012, 782]: ogni trattato o convenzione ne fornisce una in relazione alle finalità perseguite e agli interessi pubblici in gioco. Di conseguenza manca una regolazione globale che disciplini in modo organico la totalità dei beni culturali [Casini 2010b, 23; 2012, par. 4]. Nella «relatività» dei concetti di bene e di patrimonio culturale si riflette del resto la difficoltà di fornire degli stessi una definizione alla luce dei molteplici fattori non solo culturali, ma anche politici, religiosi ed economici che possono venire in gioco. Al riguardo può richiamarsi il caso dei Buddha di Bamiyan in Afghanistan distrutti scientemente nel 2001 dal governo talebano [v. Casini 2016, 69].

Ordinamento europeo

Quanto all'**ordinamento europeo** vengono in rilievo anzitutto gli **artt. 167** e **36 Tfue**. Per il primo, «L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune» (comma 1); «L'azione dell'Unione è intesa a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e a integrare l'azione di questi nei seguenti settori: [...] conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea» (comma 2); «L'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge [...] in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture» (comma 4) e adotta «azioni di incentivazione, a esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri» (comma 5). Per il secondo, «Le disposizioni degli artt. 34 e 35 [contenenti il divieto fra gli Stati membri di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione nonché di misure equivalenti] lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati» da motivi vari tra i quali quelli «di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale», che tuttavia «non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri». Da tali previsioni non viene delineata una nozione di patrimonio culturale (o di bene culturale) europeo. Piuttosto emerge un interesse europeo alla protezione e alla valorizzazione dei patrimoni culturali nazionali, ciascuno dei quali assume un'«importanza europea» [Corso 2007c, 105] e pertanto si afferma una cornice culturale comune che non implica la sua «sostituzione ad altre identità culturali» [Avanzini 2019, 261] né a discendere un'armonizzazione normativa fra gli Stati, ma che si struttura e si alimenta con queste identità.

La situazione non si discosta significativamente a livello di diritto secondario. Vengono in rilievo le revisioni del regolamento CE 116/2009 del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali verso paesi extraeuropei, e della direttiva 2014/60/UE del 15 maggio 2014, concernente la restituzione, nell'ambito dell'Unione Europea, dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro (*infra*, cap. 4, par. 3.2). Il secondo atto intende come bene culturale, ai fini della sua applicazione, «un bene che è classificato o definito da uno Stato membro [...] tra i beni del "patrimonio artistico, storico e archeologico" secondo la legislazione nazionale [...] ai sensi dell'articolo 36 Tfue» (art. 2, n. 1); in breve fa rinvio alla tipologia di beni culturali assunta dallo Stato membro dal cui territorio il bene è illecitamente uscito. Il primo atto individua quali sono da intendersi per beni culturali, ai fini della sua applicazione, facendo sì riferimento ai beni elencati nel suo Allegato 1, ma ciò allo (esclusivo) «scopo di definire le categorie di beni culturali che dovrebbero formare oggetto di particolare protezione negli scambi con i paesi terzi, ferma restando la libertà degli Stati membri di definire i beni da considerare patrimonio nazionale ai sensi dell'articolo 30 del trattato [ora 36 Tfue]» (cfr. anche art. 2, comma 2). In buona sostanza il regolamento si limita a individuare un livello di protezione comune a tutti gli Stati, ma lascia agli stessi la possibilità di fissare un livello più elevato compatibilmente con i principi fissati dall'art. 36 Tfue [Otranto 2019, 273]. Complessivamente, come nel caso delle disposizioni a livello di trattati,

esercita un ruolo decisivo la concezione che hanno gli Stati membri del proprio patrimonio culturale, e agli stessi resta in ultima analisi demandato il potere di definire l'ambito della c.d. eccezione culturale.

Disciplina del Codice

Nella sistematica del Codice risulta che i beni culturali, in parte sono indicati direttamente dallo stesso Codice (quelli menzionati dagli artt. 10 e 11), in parte sono individuati mediante rinvio ad altre leggi (art. 2, comma 2, ult. parte) [Rotigliano 2007a, 58].

I beni culturali, insieme ai beni paesaggistici, compongono il «patrimonio culturale» (art. 2, comma 1) e sono soggetti alla disciplina della parte seconda del Codice o di sue specifiche disposizioni (v. artt. 10, comma 5, e 11).

La definizione dell'art. 2, comma 2, Cod. riprende quella contenuta nell'art. 148, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (recante il «Conferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni e agli enti locali») – ora abrogato dall'art. 184 Cod. – che considerava «"beni culturali", quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demoetnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge». Tuttavia, se ne discosta – collegandosi invece alla dichiarazione I della Commissione Franceschini – perché, parlando di «cose immobili e mobili», restringe il concetto alle sole entità *materiali*, limitazione questa che il d.lgs. 112/1998 aveva inteso superare. La definizione rappresenta invece una novità del Codice rispetto al d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative in tema di beni culturali e ambientali» (d'ora in avanti TU), che procedeva all'elencazione di categorie di beni (artt. 2 e 3), pur prevedendo la possibilità che la legge individuasse come culturali ulteriori beni non ricompresi in tali categorie (art. 4).

Vale la pena ricordare poi che tanto la definizione del Codice quanto quella del d.lgs. 112/1998 si ispirano alla dichiarazione I della commissione Franceschini, collegando la nozione di bene culturale alla «testimonianza avente valore di civiltà». Ambedue, peraltro, sembrano allontanarsene, richiedendo «l'individuazione» del bene culturale da parte o sulla base della legge, ossia stabilendo che la qualificazione di un bene come culturale richiede il filtro della legge. Va però tenuto presente che secondo la dichiarazione II della stessa commissione la qualità di bene culturale, anche per le cose dello Stato, andava accertata mediante «dichiarazione» da parte del soprintendente per materia [Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio 1966, 146 e 148], e quindi da un'autorità prevista dalla legge.

Al di là dei dati formali/testuali è comunque da sottolineare che l'avvento del Codice non ha mutato l'assetto concettuale dei beni culturali discendente dalla l. 1089/1939. In particolare, non sono stati innovati i tratti connotativi della relativa nozione.

Tratti della nozione di bene culturale

Dalle disposizioni del Codice appena richiamate si desume che, a diritto vigente, la nozione di bene culturale presenta i tratti della **tipicità**, della **pluralità** e della **materialità**.

Tipicità

Anzitutto risulta insufficiente da un punto di vista giuridico definire il bene culturale *tout court* come testimonianza avente carattere di civiltà. Tale definizione, invero, sottolinea il substrato sostanziale della nozione giuridicamente corretta di bene culturale, la quale però richiede *anche* una previa qualificazione da parte del legislatore. In altre parole una qualsivoglia testimonianza avente valore di civiltà diventa bene culturale in senso giuridico solo se tale è considerabile sulla base di una qualificazione, ossia di una fissazione di fattispecie, operata dal legislatore. Il che è come dire che il bene culturale è creato dal legislatore [Cerulli Irelli 1988, 141] e che perciò esso risponde al principio di **tipicità** [Stella Richter e Scotti 2002, 397].

Pluralità

In secondo luogo, la qualificazione operata dal Codice non consente una considerazione unitaria dal punto di vista oggettivo dei beni culturali [Pastori 2007b, 98 ss.]. Come nel TU [Catelani 2002, 93; Roccella 2002, 1101], essi vengono articolati in una **pluralità di tipi** per i quali il livello di interesse culturale richiesto ai fini di tale qualificazione varia, specie in ragione dell'appartenenza soggettiva.

Materialità

Infine, i beni culturali, ai sensi del Codice, sono soltanto entità *quae tangi possunt*, giacché le entità configurate dal legislatore come beni culturali – e cioè quelle indicate dagli artt. 10 e 11 Cod. e quelle in futuro individuabili – presentano il carattere della «**materialità**», trattandosi sempre di «cose» immobili o mobili (Corte cost. 9 marzo 1990, n. 118) [Corso 2007c, 103; Severini 2011, 23 ss.; Morbidelli 2014, par. 7; Gualdani 2014, par. 2].

Tali caratteri, nel sistema del Codice, trovano una duplice conferma. Da un lato, l'art. 184 ha abrogato l'art. 148, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. 112/1998, che poteva consentire una considerazione del bene culturale non legata alla materialità; dall'altro, l'art. 7-*bis* detta una specifica disciplina per le espressioni di identità culturale collettiva considerate dalle convenzioni Unesco, del 2003 e del 2005, per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali. Nelle due convenzioni dette espressioni di identità culturale hanno o possono avere natura immateriale (v. artt. 1 e 2 convenzione del 2003 e art. 3 convenzione del 2005). L'art. 7-*bis* le assoggetta alla disciplina del Codice quando «siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'art. 10», ossia quando abbiano un substrato materiale e questo sia riconducibile ai tipi di bene culturale previsti dal Codice.

Pur in presenza di tali caratteri, come notazione conclusiva, non si può fare a meno di rilevare che la nozione di bene culturale quale accolta dal Codice si presenta come un «contenitore ad ampio spettro» (al riguardo Giovanni Urbani parlò di «buco nero, capace di inghiottire tutto [...]: beni artistici, storici, archeologici, architettonici, ambientali, archivistici, librari, demoetnoantropologici, linguistici, audiovisivi e chi più ne ha più ne metta» [Zanardi 1999, 56 s.].

> Il fatto è che la nozione di bene culturale accolta dal codice riflette la concezione antropologica della cultura, per la quale essa è da intendersi come «l'insieme dei modi di vita di un gruppo umano determinato senza riferimento al sistema dei valori verso i quali questi modi di vita sono orientati», e perciò «può designare la civiltà più progredita come le forme di vita sociale più rozze e primitive» [Abbagnano 2019, 251]. Detto con altre parole, «non più la cultura [con vari stadi di sviluppo isolabili] ma le culture: tutte egualmente degne di interesse» [Ainis 1991, 66]. Conseguentemente l'area dei beni culturali non poteva che includere tendenzialmente qualsiasi manifestazione di cultura umana.

La scelta del Codice, come è stato messo in luce [Casini 2016, 50 e 55], ha determinato una serie di ricadute problematiche, in particolare la disattenzione verso i soggetti, le istituzioni, rispetto agli oggetti regolati, la sottovalutazione del contesto ambientale in cui i beni sono inseriti, la tendenza a trascurare taluni beni meno «attrattivi», quali quelli librari e archivistici. Non da ultimo, aggiungo, il rischio che la «molteplicità» si traduca in sede applicativa in una «eterogeneità» in grado di ripercuotersi, svilendola, sulla nozione stessa di bene culturale. Di qui l'interesse di proposte «per una pluralità di nozioni di beni patrimonio culturale, differenziate a seconda delle finalità [...]: conservazione, fruizione, circolazione» [Casini 2016, 56], pluralità, può aggiungersi, che tenga conto anche dei contesti, a salvaguardia dei diversi patrimoni culturali nazionali intesi come fattori di identità collettive.

Beni culturali «extra Codice»

Sebbene quelli disciplinati dal Codice costituiscano i beni culturali «in senso proprio» [Vitale 2010, 176], nell'ordinamento italiano si configurano tipi di beni culturali «extra Codice». Un primo tipo è costituito dai beni culturali **immateriali** o volatili, ossia non consistenti in cose e perciò definibili come «testimonianze aventi valore di civiltà che non sono contenute e rappresentate in una *res*» [Bartolini 2013, 110].

Il loro rilievo è legato in particolare alla ratifica (autorizzata con le leggi 27 settembre 2007, n. 167, e 19 febbraio 2007, n. 19) delle già citate convenzioni Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e promozione delle diversità culturali. Peraltro, pure la convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società (c.d. di Faro, per la cui ratifica v. l. 1° ottobre 2020, 133) include nel concetto di patrimonio culturale anche elementi immateriali [Carmosino 2013, par. 3]. A chiarimento della nozione può dirsi che la convenzione Unesco del 2005 considera le «espressioni culturali» per tali intendendo le manifestazioni testimoniali «a contenuto culturale che derivano dalla creatività degli individui, dei gruppi e delle società» (art. 4, n. 3), mentre quella del 2003 per patrimonio culturale immateriale si riferisce a «le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il *know-how* che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale». Detta convenzione assume come cifra connotativa di tale patrimonio il fatto di essere «trasmesso di generazione in generazione», di venire «costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi» interessati e di fornire loro «un senso di identità e di continuità» (art. 2, comma 1). Sempre per la stessa convenzione il patrimonio culturale immateriale si manifesta tra l'altro nelle «tradizioni ed espressioni orali», nelle «arti dello spettacolo», negli «eventi rituali e festivi», nell'«artigianato tradizionale» (art. 2, comma 2). Formula una nozione autonoma la l. 27 dicembre 2023, n. 206 (c.d. sul *made in Italy*), che all'art. 21 intende il patrimonio culturale immateriale come l'«insieme dei beni intangibili espressione dell'identità culturale collettiva del paese». A titolo esemplificativo può poi ricordarsi che nella lista rappresentativa del patrimonio culturale dell'umanità, prevista dalla convenzione del 2003 e predisposta dall'apposito comitato intergovernativo istituito in ambito Unesco (artt. 5 e 16), sono stati inseriti, come elementi italiani, il canto a tenore dei pastori del centro della Barbagia, il teatro delle marionette siciliane Opera dei Pupi e la dieta mediterranea [Morbidelli 2014, par. 7] e più di recente l'arte del «pizzaiuolo» napoletano e la pratica del canto lirico in Italia, sulla base chiaramente di una concezione antropologica di cultura. L'iscrizione alle liste (sono previste anche liste nazionali) comporta l'obbligo di salvaguardia da parte della comunità internazionale e dei singoli Stati (artt. 11 ss.), ma, in considerazione dell'art. 7 *bis* del Codice sopra richiamato, non implica nessun automatismo ai fini della qualificazione del bene che ne è oggetto come bene culturale (Tar Toscana, sez. I, 12 dicembre 2019, n. 1694). La salvaguardia include le «misure volte a garantire la vitalità del patrimonio culturale, ivi compresa l'identificazione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione [...], come pure il ravvivamento dei vari aspetti di tale patrimonio culturale» (art. 2, comma 3). Con il che si tocca il delicato punto del regime giuridico di tali beni. Anticipando quanto si dirà a proposito dei beni culturali in senso proprio (*infra*, cap. 4, parr. 1 ss.), quelli immateriali si prestano a forme di promozione e di sostegno finanziario e organizzativo, specie a livello delle singole comunità, ma anche di salvaguardia (individuazione e catalogazione delle caratteristiche, «disciplinari», *traditio* della memoria, in breve «conservazione delle condizioni performative» di tali beni, a partire dai loro «attori» [Tosco 2014, 74]). Del resto, la stessa definizione di museo fornita dall'International Council of Museum (Icom) fa riferimento al «tangible and intangible heritage of humanity and its environment». Certo è però che i beni in questione non sono suscettibili di essere oggetto di misure di carattere ablatorio (immodificabilità non autorizzata, prelazione, espropriazione, limiti all'esportazione ecc.) che suppongono la materialità e una titolarità (in senso stretto) del bene culturale [Alibrandi 1999, 2709; Cassese 1976, 178; Severini 2014, par. 1; Morbidelli 2014, parr. 8 e 9] e che, come tali, concernono solo i beni culturali in senso proprio. Di recente è intervenuta la **l. 7 ottobre 2024, n. 152**, che, da un lato, ha dettato disposizioni in materia di manifestazioni di rievocazione storica (capo I) e, dall'altro, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti la disciplina del patrimonio culturale immateriale (capo II) [Gualdani 2024]. Come è stato evidenziato [Carpentieri 2024 par. 4], la strada intrapresa dell'attuale legislatore sembra ormai quella (condivisibile) di disciplinare tale patrimonio in appositi testi normativi, distinti dal Codice.

Un secondo tipo è rappresentato dai beni culturali «**minori**» [Severini 2011, 29; Carpentieri 2003, 1017], ossia entità materiali che presentano un rilievo culturale inferiore a quello necessario per la loro considerazione come beni culturali ai sensi del Codice, ma che pur sempre rivestono un qualche interesse culturale.

Nella elaborazione che ne ha fatto la Corte costituzionale (94/2003 e 194/2013) si tratta di cose rilevanti sul piano culturale non per l'intera comunità nazionale – il che ne avrebbe consentito l'ascrizione alla categoria codicistica del bene culturale – ma solo per determinate comunità territoriali (ad es., esercizi commerciali o artigianali la cui attività costituisce una testimonianza storica tradizionale, reperti mobili e cimeli storici espressione di idealità, esperienze e simboli di specifiche collettività). Questa connotazione consente alla potestà legislativa regionale di esercitarsi al di fuori degli schemi previsti dall'art. 117 Cost. (che in particolare riservano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina della tutela, e perciò dell'individuazione, dei beni culturali, cfr. Corte cost. 45 /2022, *infra*, cap. 3), con interventi sia di valorizzazione, sia

di salvaguardia «diversa e aggiuntiva» rispetto a quella stabilita dalla legge dello Stato per i beni culturali in senso proprio.
Si tratta di un aspetto di regime giuridico che può considerarsi applicabile anche ai beni culturali immateriali [Morbidelli 2014, par. 8], che si collocano anch'essi extra Codice.
Per completezza va osservato che taluni beni immateriali, quali le opere dell'ingegno e le invenzioni industriali, sono già soggetti a una disciplina giuridica di tutela interprivata, diversa da quella prevista per i beni culturali, contenuta in particolare nella l. 22 aprile 1941, n. 633 (sulla protezione del diritto d'autore) e nel r.d. 29 giugno 1931, n. 127 (in tema di brevetti per invenzioni industriali), e per altri beni, sempre immateriali, può non porsi nessun problema di tutela: come è stato incisivamente notato, non è necessario tutelare l'*Iliade* [Giannini 1976, 34].

Attività culturali

Per altre entità in campo culturale si configura una disciplina pubblicistica distinta da quella relativa ai beni culturali in senso proprio. È il caso delle **attività culturali**, che «riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura» (Corte cost. sentt. 285/2005 e 255/2004). Menzionate separatamente dall'art. 117, comma 3, Cost., non sono soggette al regime giuridico dei beni culturali perché non riconducibili ai tipi di cui agli artt. 10 e 11 Cod. Benché il dato dell'immaterialità accomuni le attività culturali ai beni culturali immateriali, come elementi distintivi si porrebbero, da un lato, la strumentalità delle attività (perché rivolte a elaborare e a diffondere la cultura nelle sue manifestazioni tanto materiali quanto immateriali) rispetto ai beni (intesi come «espressioni testimoniali culturali») [Bartolini 2013, 111] e, dall'altro, la proiezione delle une verso il futuro a differenza degli altri considerati come «memorie ereditate dal passato» [Ainis e Fiorillo 2003, 1468].

Spettacolo

Analogamente è da dirsi per le attività di **spettacolo**, nelle quali sono annoverabili le attività teatrali, musicali, di danza e cinematografiche. L'art. 156 del d.lgs. 112/1998 – non abrogato dal Codice – ne fa oggetto di separata considerazione rispetto ai beni e alle attività culturali, senza che però risulti con immediatezza lo specifico tratto distintivo [Barbati 1998, 521]. La Corte costituzionale (sentt. 193/2023, 285/2005 e 255/2004) riconduce lo spettacolo – e in particolare il **cinema**, di recente normato, insieme all'audiovisivo, dalla l. 14 novembre 2016, n. 220 – alle attività culturali di cui all'art. 117, comma 3, Cost., negando pertanto che la relativa disciplina appartenga alla competenza legislativa di tipo residuale delle Regioni. La l. 15 luglio 2022, n. 106 all'art. 2, comma 1, ha delegato il governo a redigere un unico testo normativo denominato «codice dello spettacolo», comprendente il riordino della disciplina legislativa e regolamentare in tema di fondazioni lirico-sinfoniche e di teatro, musica, danza, spettacoli viaggianti, attività circensi, carnevali storici e rievocazioni storiche. Il termine per l'esercizio della delega, per effetto di successive proroghe legislative risulta ora fissato al 18 agosto 2025.
Per una migliore comprensione, volendo esemplificare su come si sfaccettino secondo le categorie giuridiche fin qui richiamate fenomeni culturali strettamente connessi (fin da apparire indistinti), potrebbe dirsi [sulla scia di Giannini 1976, 33] che le *Rime* del Petrarca sono un bene immateriale in quanto indiscutibile espressione letteraria, i manoscritti delle *Rime*, cioè gli originali dell'opera, costituiscono bene culturale (*ex* art. 10, comma 4, lett. *c*, Cod.), una mostra delle edizioni librarie succedutesi nel tempo delle *Rime* va ritenuta un'attività culturale (secondo l'orientamento del giudice costituzionale), mentre la recitazione in teatro delle stesse *Rime* è da considerarsi attività di spettacolo (*ex* art. 156 del d.lgs. 112/1998).

Patrimonio culturale e patrimonio storico e artistico

Con le locuzioni **«patrimonio culturale»** e **«patrimonio storico e artistico»** si esprimono concetti che, a seconda dei casi, sono o meno coincidenti con l'insieme dei beni culturali presenti in un contesto considerato.

A parte i diversi significati che la locuzione presenta nell'ordinamento internazionale e in quello europeo, nell'ordinamento italiano il «patrimonio culturale» (espressione impiegata anche nella dichiarazione I della commissione Franceschini) è inteso dagli studiosi comprendere i beni culturali e le opere dell'ingegno [Giannini 1976, 33; Cerulli Irelli 1988, 140; Cortese 1999, 101 s.]. Nel Codice la locuzione è utilizzata dagli artt. 1, 3-7 (testo e/o rubrica), e in particolare dall'art. 2, comma 1, e fa, come si è detto, riferimento congiunto ai beni culturali e a quelli paesaggistici [Rotigliano 2007a, 58 ss.]. Minori oscillazioni presenta l'espressione «patrimonio storico e artistico» (utilizzata dall'art. 9 Cost. e dall'art. 1 del TU) che sembrerebbe riferirsi ai soli beni culturali [Catelani 2002, 85], ai quali del resto rinviava quella di «patrimonio nazionale», presente negli artt. 26 e 54 della l. 1089/1939 [Mansi 1993, 33 s.]. Quel che è certo è che, quando si afferma che un bene appartiene al patrimonio culturale, oppure storico e artistico ecc., ad esempio, della Nazione o dell'umanità, non si fa riferimento all'appartenenza in termini di proprietà, ma si sottolinea la valenza culturale, storico-artistica ecc. del bene [v. Giannini 1976, 31].

2. BENI PAESAGGISTICI, PAESAGGIO E AMBIENTE

Dai beni culturali sono da tenere distinti i **beni paesaggistici (o ambientali)**, che, pur assimilabili ai primi per la *ratio* che ne ispira la disciplina (il valore culturale da essi posseduto) e perciò ricondotti anch'essi al concetto di «patrimonio culturale», sono separatamente considerati dal Codice sul piano della nozione (art. 2, comma 3: «Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicate all'art. 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge») e su quello del regime giuridico (parte terza).
Questa giustapposizione trova origine nelle leggi del 29 giugno del 1939, la n. 1089 per le cose di interesse artistico e storico e la n. 1497 per le bellezze naturali.

Legate peraltro dalla parallela esigenza di protezione rispettivamente del «bello d'arte» e del «bello di natura», tali leggi sono state tradizionalmente considerate come un corpo sostanzialmente unitario, a dispetto della formale separazione [Alibrandi e Ferri 2001, 28].

La commissione Franceschini ricomprese fra i beni culturali (come specie di questi, accanto ai beni archeologici, artistici, storici, archivistici e librari) i beni ambientali.

La dichiarazione XXXIX parlò di «beni culturali ambientali». Nel commento furono distinti due tipi: i beni ambientali di tipo paesaggistico (comprendenti le aree naturali, fornite di singolarità geologica, le aree ecologiche, tipiche o

singolari sotto il profilo florifaunistico, e i paesaggi artificiali, ossia a opera dell'uomo) e quelli di tipo urbanistico (annoveranti le strutture urbanistiche, urbane e non).
La dottrina successiva [in particolare Giannini 1976, 10 ss.] si trovò di fronte al problema della qualificazione come beni culturali dei beni ambientali. Dalla nozione assunta dalla commissione Franceschini (bene culturale come testimonianza materiale avente valore di civiltà) risultavano agevolmente qualificabili come beni culturali i beni ambientali di tipo urbanistico e, fra quelli di tipo paesaggistico, i paesaggi artificiali, in quanto opera o oggetto di intervento da parte dell'uomo e quindi testimonianza di civiltà. Per gli altri (beni di tipo paesaggistico, rappresentati dalle aree naturali e da quelle ecologiche), sui quali non è intervenuta l'azione dell'uomo, si sostenne la loro inclusione fra i beni culturali, in ragione della loro marginalità quantitativa, della loro destinazione alla fruizione pubblica oppure in rapporto al fatto che la loro individuazione in concreto richiede pur sempre un giudizio valutativo dell'uomo [*ibidem*, 13 ss.].
Va anche ricordato che altra dottrina, in sede di analisi dell'art. 9 Cost., configurò il paesaggio come «forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata» [Predieri 1969, 11], aprendo la strada alla possibile considerazione degli elementi significativi per il paesaggio come beni culturali, nell'accezione proposta dalla commissione Franceschini, oppure assegnò ai beni di interesse paesistico e a quelli di interesse storico e artistico una valenza unitaria, la funzione culturale (ossia di promozione della cultura), finendo per postulare uno «statuto unitario di tutti i beni culturali», fatta salva una loro articolazione tipologica [Merusi 1975, 447 s.]. Riecheggia tale impostazione l'orientamento della Corte costituzionale che, a proposito della tutela dei beni culturali, del paesaggio e dell'ambiente, parla di «una endiadi unitaria» (sent. 378/2000, ma v. anche sent. 85/1998). Il che consente di estendere ai beni culturali l'affermazione, di per sé formulata a proposito del paesaggio, secondo la quale l'art. 9 Cost. esprimerebbe un «valore primario» o di «straordinario rilievo» (Corte cost. 151/1986, nonché 359 e 94 del 1985).

Il dualismo di disciplina non è peraltro venuto meno nel corso degli anni. La denominazione di «ministero per i Beni culturali e ambientali» fotografò nel 1974 tale distinzione, che anzi con la l. 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso) parve accentuarsi.

La legge, infatti, assoggettò direttamente a vincolo paesistico una serie di situazioni territoriali, in quanto ritenute di particolare interesse ambientale, senza collegare l'apposizione del vincolo, salvo che per le zone archeologiche, alla presenza di un interesse storico o artistico [Alibrandi e Ferri 2001, 31].

Il d.lgs. 112/1998, all'art. 148, comma 1, spec. lett. *a* e *b*, e il TU, al Titolo II, confermarono la giustapposizione e lo stesso ha fatto, come indicato, il Codice. Benché sia ormai acquisito che i beni paesaggistici ricevono tutela in ragione del valore culturale presentato, ossia per il concorrere essi a identificare la struttura o la forma visibile del territorio del paese, e quindi a determinare la stessa identità nazionale, deve prendersi atto che i beni culturali e i beni paesaggistici sono oggetto di tecniche di protezione giuridica diverse, in certo qual modo imposte dall'oggettiva diversità dei referenti materiali [ad esempio Amorosino 2010a, 28] (sul punto cfr. anche Cons. Stato, VI, 3406/2023).

Ambiente paesaggio, ambiente inquinamento

La sostituzione, da parte del Codice, della locuzione «beni paesaggistici» a quella di «beni ambientali» o «beni paesaggistici e ambientali», utilizzata dal TU (art. 138 e rubrica del Titolo II), dalla precedente legislazione e dall'art. 117, comma 3, Cost., appare solo una variante lessicale, priva di rilievo semantico, anche se in grado di meglio indicare la natura di tali beni [Civitarese Matteucci 2007, 521 s.]. Quello che è certo è che i beni considerati attengono al c.d. ambiente-paesaggio, mentre esulano in pieno dal c.d. ambiente-inquinamento, formula con la quale ci si riferisce ai diversi fattori che compongono l'ambiente (acqua, aria, suolo ecc.) in vista della loro salvaguardia o recupero.

Paesaggio

Insieme all'espressione «beni paesaggistici» nel Codice è presente quella di «**paesaggio**», con la quale l'art. 131, comma 1, intende «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni».

Quella appena riportata è la nozione «generale» di paesaggio. In realtà nel Codice sono presenti anche due nozioni «particolari» che si potrebbero definire del paesaggio «in senso culturale»: l'una in rapporto alla funzione di tutela (paesaggio come rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, v. art. 131, comma 2), l'altra in rapporto alla funzione di valorizzazione (paesaggio comprensivo anche di nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati, v. artt. 6, comma 1, e 131, comma 5). Le nozioni espresse dalle formule «beni paesaggistici» e «paesaggio» non sono pienamente sovrapponibili (i beni paesaggistici costituiscono una categoria particolare del paesaggio in tutte e tre le nozioni presenti nel Codice) [Sciullo 2009a, 49 ss.]. A ogni modo si può osservare che, in termini di tecnica di tutela, i valori espressi dal paesaggio come «rappresentazione dell'identità nazionale» (art. 131, comma 2) trovano sede specifica nel piano paesaggistico (art. 135), mentre per i beni paesaggistici gli strumenti di salvaguardia si collocano anche «a monte» del piano (artt. 136-142).
Distinta dalla nozione «generale» di paesaggio assunta dal Codice è quella, che pur ne rappresenta la matrice ideale, presente nella convenzione europea del paesaggio [Cartei 2007, 528 ss.], sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000 anche dallo Stato italiano e da questo ratificata a seguito della l. 9 gennaio 2006, n. 14. La convenzione intende per paesaggio «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» (art. 1, lett. *a*), esprimendo un concetto più accentuato nella componente soggettiva rispetto a quello desumibile dalla definizione del Codice [Cartei 2004, 515 s.; Priore 2005] e non necessariamente connotato da una valenza identitaria (che peraltro può ricorrere, v. Preambolo, capoverso 5, art. 5, lett. *a*). Il che però non pare legittimare un giudizio di sostanziale diversità fra le due nozioni.
Benché le espressioni «beni culturali», «beni paesaggistici» e «paesaggio» esprimano concetti giuridici non sovrapponibili, fra le realtà cui essi si riferiscono esiste un rapporto di integrazione molteplice (fisica, morfologica, culturale [Tosco 2014, 82]), che oggi si manifesta anche in termini di organismi di tutela del Mic (direzione generale e soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, sulle quali v. *infra*, cap. 3).

3. TIPOLOGIA DEI BENI CULTURALI

Categorie

Le **categorie** (o tipi) dei beni culturali sono menzionate negli artt. 10 e 11 Cod. È opportuno premettere due indicazioni di inquadramento. Anzitutto l'art. 10 concerne le **categorie generali**, ossia le cose che risultano assoggettate (tendenzialmente) a tutte le disposizioni contenute nel Titolo I della parte seconda (dedicata alla tutela), mentre l'art. 11 si riferisce alle **categorie speciali**, ossia a cose considerate beni culturali soltanto ai fini di talune disposizioni. In secondo luogo, le **categorie generali**, come in passato, sono tracciate fondamentalmente secondo l'appartenenza dei beni, pubblica (commi 1 e 2) o privata (comma 3) [Pastori 2007b, 100 ss.], mentre taluni tipi sono indicati a solo fine di chiarimento, costituendo articolazioni degli altri (comma 4).

La distinzione tracciata in ragione dell'appartenenza soggettiva si riflette nelle successive disposizioni sul regime giuridico dei beni culturali, e ciò spiega il perché della sua scelta. In particolare, mentre per le cose ad appartenenza pubblica l'individuazione come beni culturali è operata tramite il provvedimento di verifica (per quelle indicate al comma 1) oppure è compiuta direttamente dalla legge (per quelle di cui al comma 2), per le cose ad appartenenza privata essa avviene a mezzo del provvedimento di dichiarazione (comma 3, *infra*, parr. 4.1 e 4.2). Tuttavia la distinzione non presenta contorni netti, il che non rende agevole la complessiva lettura dell'art. 10. Per un verso, le cose ad appartenenza privata, se di titolarità di persone giuridiche senza fine di lucro, sono equiparate a quelle ad appartenenza pubblica, e quindi sono soggette a verifica e non a dichiarazione. Tale equiparazione vale peraltro solo tendenzialmente, ossia per le cose indicate al comma 1 (presentanti in generale un «interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico») e non anche per le cose di cui al comma 3, lett. *b* e *c* («archivi e singoli documenti» e «raccolte librarie» appartenenti «a privati») che sono, invece, senza distinzioni sottoposte a dichiarazione (comma 3 alinea). Per altro verso, sono delineate categorie di cose «a chiunque appartenenti» (comma 3, lett. *d* ed *e*) che sono anch'esse assoggettate senz'altro a dichiarazione (comma 3 alinea), e per le quali quindi non ha rilievo la titolarità soggettiva.

Categorie generali

Per una più agevole comprensione della complessiva tipologia le **categorie generali** (art. 10) possono essere raggruppate in ragione dei caratteri materiali delle cose (e a prescindere dalla titolarità soggettiva) nei seguenti gruppi:

1. Le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico (commi 1 e 3, lett. *a*).

Fra queste il comma 4 annovera:
- le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà (lett. *a*);
- le cose di interesse numismatico che abbiano carattere di rarità o di pregio, anche storico (lett. *b*);
- i manoscritti, gli autografi, i carteggi, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni, con relative matrici, aventi carattere di rarità e di pregio artistico o storico (lett. *c*);

- le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio artistico o storico (lett. *d*);
- le fotografie con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche e i supporti audiovisivi in genere, aventi carattere di rarità e di pregio artistico o storico (lett. *e*);
- le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico (lett. *f*);
- le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico (lett. *g*);
- i siti minerari di interesse storico o etnoantropologico (lett. *h*);
- le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico o etnoantropologico (lett. *i*);
- le architetture rurali aventi interesse storico o etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale (lett. *l*).

Gli ultimi quattro tipi non figuravano nell'art. 2, comma 2, del TU. Dall'art. 1, comma 1, del d.l. 20 luglio 2021, n. 103, conv. dalla l. 16 settembre 2021, n. 125, le **vie d'acqua** sono state esplicitamente considerate suscettibili di essere riconosciute di interesse culturale ai sensi degli artt. 10 e 12 del Codice (al pari delle «pubbliche piazze vie, strade e altri spazi aperti urbani»). In precedenza, erano state riconosciute di interesse culturale con provvedimento amministrativo le vie urbane d'acqua Bacino e Canale di San Marco, e Canale della Giudecca di Venezia nel 2019 ai sensi degli artt. 10 e 12 del Codice, e nel 2009, ma in base all'art. 10, comma 3, lett. *d*, i laghi di Mantova. Non mancano peraltro vie d'acqua, come i Navigli di Milano, vincolate come beni paesaggistici [Casini 2021, parr. 2 s.]. Per le vie d'acqua dichiarate di interesse culturale (o monumento nazionale, *infra*, par. 4.1) la disposizione citata include poi tra i poteri di tutela la disciplina del transito delle navi.

Centri storici

A proposito degli immobili indicati alla lett. *g* (pubbliche piazze, vie ecc.) va tenuto presente che i **centri storici** sono assoggettati alla disciplina dei beni paesaggistici in base all'art. 136, comma 1, lett. *c* (*infra*, cap. 6, par. 5). In termini di disciplina dei beni culturali, come precisa la giurisprudenza (Tar Toscana, Firenze, sez. I, 1694/2019), i centri storici, neppure quando sono inclusi nella lista dei siti Unesco (*infra*, cap. 5, par. 3.7), possono con riguardo a tutti gli edifici che ne fanno parte essere annoverati fra le cose di cui all'art. 10.

«Cose immobili» e «zone di interesse archeologico»

È opportuno tenere distinte le «cose immobili [...] di interesse archeologico» (artt. 10, comma 1, e comma 3, lett. *a*) possibili oggetto di **vincolo culturale**, dalle «zone di interesse archeologico» sottoposte a **vincolo paesaggistico** *ex lege* dall'art. 142, comma 1, lett. *m*. Nel primo caso il vincolo concerne beni o aree nei quali sono stati rinvenuti reperti archeologici (o vi è la certezza della loro esistenza), nel secondo riguarda il contesto ambientale in cui i reperti archeologici si collocano. Sempre nel primo caso, si configura la possibilità del c.d. vincolo archeologico indiretto relativo a beni o aree circostanti a quelli sottoposti a vincolo diretto, al fine di garantirne una migliore fruizione collettiva o migliori condizioni ambientali e di decoro (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1059/2022, e sez. VI, 1023/2020).

2. Le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi (comma 2, lett. *a*).
3. Gli archivi e i singoli documenti (commi 2, lett. *b*, e 3, lett. *b*).
4. Le raccolte librarie (commi 2, lett. *c*, e 3, lett. *c*).

5. Le cose immobili e mobili che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere (c.d. beni culturali *per relationem*), ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose (c.d. beni culturali *per testimonianza identitaria* o *per valore storico identitario* [Morbidelli 2019, 143]) (comma 3, lett. *d*).

In tale categoria (con precedenti nell'art. 2 della l. 1089/1939 e nell'art. 2, comma 1 del d.p.r. 283/2000) a essere oggetto di tutela non è un valore intrinseco della cosa, ma uno estrinseco, rappresentato dal collegamento della cosa con determinati fatti della storia o della cultura (ad es. l'immobile dove ha soggiornato Garibaldi o Manzoni ha composto un'opera viene tutelato ancorché risulti privo di valore artistico). Per effetto dell'art. 8, comma 1, della l. 14 novembre 2016, n. 220, la categoria comprende anche le «sale cinematografiche e sale d'essai». Ritiene riconducibile lo sport al concetto di «cultura in genere» Cons. Stato, sez., VI, 2561/2023.

6. Le cose che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione (c.d. beni culturali *di completamento*) (comma 3, lett. *d-bis*).

7. Le collezioni o serie di oggetti – non ricomprese fra quelle indicate al n. 2 – che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica ecc., rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico (comma 3, lett. *e*).

Collezioni

Per collezioni la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. VI, 753/2024) intende una raccolta di oggetti che per le loro caratteristiche intrinseche (origine geografica ecc.) «presentino un comune contenuto tematico», mentre non occorre che abbiano «qualità omogenee».

Beni culturali di interesse religioso

Non compongono una categoria specifica i **beni culturali di interesse religioso**. Sotto il profilo del regime giuridico essi rientrano fra i beni appartenenti a persone giuridiche private senza fine di lucro (in particolare è da ricordare che, ai sensi della l. 20 maggio 1985, n. 222, gli enti e le istituzioni della Chiesa cattolica, che abbiano acquisito la personalità giuridica nell'ordinamento italiano, assumono la qualifica di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e devono essere iscritti nel registro delle persone giuridiche private). Vero è soltanto che, come si dirà *infra* al cap. 4, par. 2.2, l'art. 9 prevede il modulo dell'accordo per l'esercizio dei compiti di tutela laddove vengono in gioco esigenze di culto.

Categorie speciali

Come **categorie speciali** l'art. 11 considera una serie di cose il cui elenco è stato ampliato rispetto a quello previsto dal TU.

Si tratta precisamente de:
a) gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli e gli altri elementi decorativi di edifici, esposti o non alla pubblica vista;
b) gli studi d'artista;

c) le aree pubbliche, aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale;
d) le opere di pittura, di scultura, di grafica e qualsiasi oggetto d'arte di autore vivente o la cui esecuzione non risalga a oltre settant'anni;
e) le opere dell'architettura contemporanea di particolare valore artistico;
f) le fotografie e gli esemplari delle opere cinematografiche, audiovisive o comunque registrate, nonché le documentazioni di manifestazioni sonore o verbali comunque registrate, la cui produzione risalga a oltre venticinque anni;
g) i mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni;
h) i beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di cinquant'anni;
i) le vestigia individuate dalla vigente normativa in materia di tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale.
Come indicato, a tali beni si applicano le disposizioni del Codice specificamente richiamate per ciascun tipo dallo stesso art. 11, che peraltro fa salva la possibilità che, sussistendone i presupposti, singoli beni rientrino nelle categorie di cui all'art. 10 e siano perciò assoggettati alla generale disciplina vincolistica (comma 1-*bis*).

Opere d'arte contemporanee

Un'avvertenza importante è da fare a proposito dell'art. 10. Perché una *res* specifica possa essere presa in considerazione ai fini della sua qualificazione come bene culturale ai sensi del Codice (e quindi ricada in via definitiva o cautelare, *infra*, par. 4.1, sotto la disciplina da questo dettata) non è sufficiente, in *talune* ipotesi, la sua riconducibilità per tratti tipologici e livello di interesse alle fattispecie previste dall'art. 10, essendo richiesti altresì altri due requisiti.

Il comma 5 di tale disposizione esclude, infatti, dalla soggezione alla disciplina di tutela dettata dalla parte II, Titolo I del Codice, le cose indicate al comma 1 (mobili e immobili appartenenti a enti pubblici o a persone giuridiche private senza fine di lucro) nonché al comma 3, lett. *a* (mobili e immobili appartenenti a persone fisiche o giuridiche con fine di lucro), e lett. *e* (collezioni o serie di oggetti a chiunque appartenenti non ricomprese fra le cose indicate al comma 2), che «siano di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni», nonché le cose indicate al comma 3, lett. *d-bis* (c.d. beni culturali di completamento) che siano di «autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni». Tali requisiti, invece, non sono richiesti né per le cose indicate al comma 2 sempre dell'art. 10 (raccolte museali ecc., archivi e singoli documenti, e in genere raccolte librarie, ad appartenenza pubblica) né quelle di cui al successivo comma 3, lett. *b*, *c*, e *d* (nell'ordine, archivi e singoli documenti, raccolte librarie, di nuovo ad appartenenza privata, e c.d. beni per relazione o identitari). Sicché, per esemplificare, in base alla lett. *d* può essere vincolata la dimora di un artista ancora vivente o la penna usata per firmare un importante recente trattato internazionale [Casini 2023, par. 3]. La disciplina appena richiamata, che si collega a quanto disponevano l'art. 1 della l. 1089/1939 e sulla sua scia l'art. 2, comma 6, del TU, e che tradizionalmente è spiegata con l'esigenza di non ostacolare il commercio delle **opere d'arte contemporanee** e a un tempo di consentire un giudizio non affrettato sul loro valore artistico [Alibrandi e Ferri 2001, 207], non preclude la tutela ai sensi della legge sul diritto d'autore, così come fa salva l'applicazione del disposto dell'art. 64 (in tema di attestati di autenticità e di provenienza nel commercio di opere di interesse storico e artistico) e dell'art. 178 (in tema di contraffazione), peraltro recentemente abrogato dall'art. 5, comma 2, lett. *b*, della l. 9 marzo 2022, n. 22.

È da aggiungere che per le cose menzionate dall'art. 11, comma 1, lett. *d* (opere di pittura, scultura ecc. di autore vivente o di esecuzione non risalente a oltre settant'anni), *f* (fotografie ultra venticinquennali ecc.), *g* (mezzi di trasporto con più di settantacinque anni) e *h* (beni e strumenti di interesse per la storia della scienza ultracinquantennali) è disposta l'applicazione, a seconda dei casi, degli artt. 64, 65 e 67 (in tema di attestati di autenticità e provenienza, e in tema di uscita dal territorio nazionale).

È opportuno, infine, segnalare che la generale elevazione della soglia temporale di rilevanza, tradizionalmente fissata a cinquant'anni, deriva dalla l. 4 agosto 2017, n. 124 (legge annuale per il mercato e la concorrenza), che ha generalizzato la previsione dettata dal d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. dalla l. 12 luglio 2011, n. 106, a proposito dei soli immobili appartenenti a soggetti pubblici o a persone giuridiche private senza fine di lucro.

Livello di interesse

Sempre analogamente all'impostazione seguita dalla l. 1089 e poi dal TU, il Codice, specie per cose appartenenti a privati, pone un certo **livello d'interesse** come elemento di definizione delle singole categorie (v. l'«interesse [artistico ecc.] particolarmente importante» e l'«eccezionale interesse culturale» richiesti dall'art. 10, comma 3). Previsioni di tal genere, per quanto capaci di determinare incertezze applicative, rispondono all'esigenza di graduare l'ambito di operatività della disciplina vincolistica, evitando una sua non ragionevole ipertrofia, e al contempo di non incidere oltre misura sulla proprietà privata.

Come si è indicato, la lett. *d-bis* dell'art. 10, comma 3, menziona le cose che presentano un interesse artistico ecc. «eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione». Si pone il tema se tale formula abbia rilievo solo in termini di abbassamento della soglia temporale di rilevanza dell'esecuzione dell'opera (da settanta a cinquant'anni, *ex* comma 5) ai fini della sua individuazione come bene culturale (*infra*, par. 4.2), oppure abbia una portata più ampia, nel senso di consentire l'individuazione di un nucleo più ristretto di beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale, con il risultato di introdurre un elemento di differenziazione nella disciplina vincolistica dei beni culturali [Avanzini 2019, 257]. Allo stato della legislazione la soluzione corretta pare la prima, ma questo non esclude che in prospettiva, con il formarsi di una prassi da parte degli organi del Mic in sede di interpretazione della norma, possa emergere una classe di beni culturali cui il legislatore detti in futuro uno specifico regime, sulla scorta ad esempio di quello previsto in Francia per i Trésors Nationaux [sul quale *ibidem*, 262 ss.].

Istituti e luoghi della cultura

Merita di essere chiarito se fra le categorie dei beni culturali siano da annoverarsi anche gli istituti (musei, biblioteche e archivi) e i luoghi (aree archeologiche, parchi archeologici e complessi monumentali) della cultura, di cui all'art. 101 Cod. Al riguardo occorre distinguere. Gli istituti vengono dalla disposizione definiti «struttur[e] permanent[i]» (comma 2, lett. *a-c*). Essi, perciò, non sono beni culturali [Severini 2013, par. 4 a proposito dei musei], ma entità organizzative (persone giuridiche, organi, uffici, a seconda dei casi) destinate a raccogliere, conservare e mettere a disposizione del pubblico ecc. i complessi di beni che gestiscono, indicati all'art. 10 («raccolte di musei», «raccolte librarie», «archivi e singoli documenti»). La dimensione organizzativa risulta avvalorata dalla missione degli istituti, qualificata dall'art. 101, commi 3 e 4, di servizio pubblico o di servizio privato di utilità sociale in relazione al titolo di proprietà, nonché indirettamente confermata dall'art. 102, commi 1-3, che tiene distinti gli istituti dai beni. Tale dimensione emerge ora chiaramente dalla configurazione degli istituti della cultura (ad appartenenza statale) operata in precedenza dal d.p.c.m. 169/2019 e ora dal d.p.c.m. 57/2024 che li considera articolazioni dell'amministrazione periferica del Mic (art. 20; cfr. anche d.m. 5 settembre 2024, n. 270, artt. 2, 4 e 5). Analoga dimensione risulta per l'«istituto di tutela del patrimonio culturale», espressione con la quale l'art. 2, n. 3 della direttiva UE 2019/790 del 17 aprile 2019 sul diritto d'autore intende «una biblioteca accessibile al pubblico, un museo, un archivio o un istituto per il patrimonio cinematografico o sonoro» (cfr. ad es. artt. 3 e 6 in tema di estrazioni di testi e di dati e realizzazione di copie da opere o altri materiali rispetto ai quali l'istituto abbia l'accesso o la disponibilità). Di riflesso è il caso di richiamare l'attenzione sul fatto che ai termini «museo», «biblioteca» e «archivio» del linguaggio corrente corrispondono accezioni differenti sul piano della disciplina giuridica: a titolo esemplificativo, con il termine «archivio» possono intendersi sia l'archivio-complesso di documenti (di cui all'art. 10) sia l'archivio-istituto che lo gestisce (di cui all'art. 101), ma, si può aggiungere, anche l'archivio-sede (ossia il locale in cui l'archivio-istituto conserva l'archivio-complesso documentale) che viene considerato ad esempio all'art. 1, lett. *b*, dalla convenzione Unesco (L'Aia, 1954) per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.

Per i «luoghi della cultura» la dimensione organizzativa è meno evidente, venendo essi definiti come entità materiali («sito», «ambito territoriale», «insieme formato da una pluralità di fabbricati», art. 101, comma 2, lett. *d-f*), ma tale dimensione emerge nel Codice e nella disciplina organizzativa del ministero dalle medesime previsioni appena richiamate a proposito degli «istituti». È però da dire che, trattandosi di cose in senso materiale, i «luoghi della cultura», seppure non puntualmente menzionati nell'art. 10, quando abbiano un'autonoma (rispetto ai beni culturali che annoverano) rilevanza storica, archeologica ecc., si presentano senz'altro suscettibili di essere essi stessi individuati come beni culturali.

4. INDIVIDUAZIONE DEI BENI CULTURALI

Individuazione

Perché una cosa (una tela, una statua, un edificio ecc.) sia qualificabile come bene culturale in senso giuridico e sia quindi assoggettata al relativo regime previsto dal Codice, *può* non bastare che essa, per gli oggettivi caratteri presentati, sia riconducibile a una delle categorie indicate dallo stesso Codice. In non pochi casi è richiesto, infatti, l'intervento dell'autorità amministrativa che valuti la sussistenza di detti caratteri. A tale evenienza ci si riferisce con l'espressione **«individuazione dei beni culturali»**, intendendosi alludere specificamente a quel procedimento posto in essere dalla pubblica amministrazione e volto a identificare i beni culturali. Per effetto dell'individuazione la cosa risulta appunto formalmente considerata bene culturale e pertanto sottoposta al regime dettato dal Titolo I della parte seconda del Codice.

Caratteri

Per l'individuazione del bene culturale come «accertamento» del «valore culturale» da compiersi con «atto amministrativo discrezionale, soggetto al sindacato del giudice amministrativo», v., ad esempio, Corte cost. sent. 118/1990.

È da dire che in taluni casi tale procedimento non è richiesto (*infra*, par. 4.3) e che in altri casi può non essere stato realizzato anche se previsto, e nondimeno

la cosa, che in ragione delle sue oggettive caratteristiche sia considerabile come bene culturale, viene assoggettata al (pieno o parziale) regime giuridico dei beni culturali (*infra*, par. 4.1). Ciò significa, in breve, che l'individuazione è requisito sempre sufficiente ai fini dell'operatività della disciplina prevista per i beni culturali, ma talora non necessario.

Appartenenza del bene culturale

I meccanismi di individuazione sono vari, come del resto è varia la natura dell'atto in cui essi si sostanziano. Ciò dipende dall'**appartenenza del bene culturale**, ossia dall'identità del soggetto titolare del diritto dominicale sul bene. Al riguardo sono da distinguere le seguenti situazioni: proprietà dello Stato; proprietà di enti pubblici, territoriali (Regioni, Province, Comuni) e non, e di persone giuridiche private senza fine di lucro; proprietà di persone fisiche e di persone giuridiche private con fine di lucro.

Fra le persone giuridiche private senza fine di lucro sono esplicitamente ricompresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (v. art. 1, comma 5, art. 10, comma 1, art. 30, comma 2, e art. 56, comma 1, lett. *b*, e comma 2, lett. *b*, Cod.) [Roccella 2008, par. 9; 2017, 64; Sciullo 2008a, par. 3].

Inoltre è da tener conto delle diverse categorie cui i beni culturali vanno ascritti.

I meccanismi di individuazione sono normati negli artt. 12 e 13 Cod., e consistono rispettivamente nella «verifica» e nella «dichiarazione» dell'interesse culturale.

4.1. Verifica dell'interesse culturale

Verifica dell'interesse culturale

Si tratta di una significativa novità rispetto alla disciplina del TU.

L'art. 5 del TU, riprendendo sostanzialmente quanto stabilito dagli artt. 4 e 58 della l. 1089/1939, prevedeva, infatti, che gli enti pubblici diversi dallo Stato e le persone giuridiche private senza scopo di lucro presentassero al ministero (se del caso anche con successive integrazioni) l'elenco descrittivo delle cose di loro appartenenza aventi (presumibilmente) interesse artistico, storico ecc. Così facendo, tali soggetti concorrevano all'individuazione, ossia all'identificazione, dei beni culturali, compito questo al quale, nel caso di cose di proprietà di altri soggetti privati (singoli o persone giuridiche con fine di lucro), provvedeva il solo ministero, mediante la «dichiarazione» *ex* art. 6 del decreto legislativo (in precedenza nota anche come «notifica»). Gli elenchi, la cui trasmissione costituiva una mera segnalazione, anche quando validati dal ministero, avevano un carattere meramente dichiarativo, tant'è che la non inclusione in essi o nei loro aggiornamenti non era di ostacolo all'applicazione della disciplina di tutela, sempre che le cose presentassero interesse culturale e, di autore non più vivente, risalissero a oltre cinquant'anni (v. art. 5, comma 5, e art. 2, comma 6, d.lgs. 490/1999).

Questo sistema era fonte di non poche incertezze sul piano effettuale, sia per la sottrazione al vincolo dell'inserimento in elenchi delle cose mobili e immobili dello Stato – per i quali non si prevedeva nessun meccanismo di individuazione –, sia per la generale inosservanza del vincolo nei casi previsti. Pertanto, riprendendo quanto afferma la relazione di accompagnamento al Codice, si può dire che per i beni culturali ad appartenenza pubblica operasse «una presunzione generale di culturalità» (p. IV) (Cons. Stato, sez. VI, 2698/2018), solo in parte eliminata dagli atti c.d. di «declaratoria», ossia recanti la dichiarazione di interesse storico, artistico ecc., talora emessi dal ministero [Sciullo 2000a, 40 ss.]. Peraltro la giurisprudenza, specie amministrativa, ha non di rado ritenuto che, ai fini dell'applicabilità della disciplina di tutela, fosse necessario un qualche previo atto dell'autorità ministeriale di «riconoscimento» della presenza dell'interesse culturale (v. Cons. Stato, sez. VI, 4010/2013 e 4497/2013; sulle tesi in campo v. sez. VI, 3450/2007. Da ultimo, però, in un'apprezzabile – anche per altri aspetti – sentenza, della sez. VI, 642/2017, si è riaffermato l'originario consolidato orientamento in senso contrario).

Elementi di novità furono portati dal d.p.r. 27 settembre 2000, n. 283. Da un lato, come stimolo alla compilazione degli elenchi, esso sancì, a regime, l'inalienabilità degli immobili culturali, non inseriti, appartenenti al demanio degli enti minori (art. 6, comma 2). Per altro verso, estese il vincolo della loro compilazione, con il corredo dei «dati identificativi degli immobili interessati», alle amministrazioni statali coinvolte in processi di dismissione o valorizzazione di beni. Per altro verso, infine, stabilì che il ministero, ricevuti gli elenchi, provvedesse ad «individua[re] gli immobili che manifestamente non rivest[ivano] interesse storico e artistico e quelli la cui alienazione e conferimento in concessione o in convenzione [erano] soggetti ad autorizzazione», in quest'ultimo caso evidentemente sulla base della riconosciuta presenza dell'interesse artistico e storico (art. 19, commi 1, 2 e 4). L'art. 12 Cod. riprende e perfeziona le previsioni del d.p.r. 283/2000.

Procedimento

Esito della verifica

Detto in termini schematici, le cose mobili e immobili indicate all'art. 10, comma 1 (ossia appartenenti a enti pubblici o a persone giuridiche private senza scopo di lucro), che siano di autore non più vivente e risalgano a oltre settant'anni, vengono sottoposte a un apposito procedimento di **verifica** da parte del Mic, volto ad accertare la sussistenza o meno di un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico (art. 12, comma 2). In attesa della verifica, tali cose sono in via «temporanea, o cautelare, o interinale» (Cons. Stato, sez. VI, 2597/2017; parla di «presunzione *iuris tantum* di interesse culturale» Cons. Stato, sez. VI, 7542/2023) soggette alla disciplina di tutela prevista dal Codice (art. 12, comma 1). In particolare, sono in ogni caso inalienabili (art. 54, comma 2, lett. *a*). L'esito della verifica – che è promossa d'ufficio o su richiesta dell'ente proprietario – se positivo comporta la definitiva sottoposizione del bene alla disciplina di tutela, se negativo la fuoriuscita da detta disciplina, la sdemanializzazione, nel caso di bene demaniale, e la libera alienabilità (le due ultime conseguenze peraltro si producono sempre che non vi ostino ragioni di regime giuridico diverso da quello inerente ai beni culturali) (art. 12, commi 4-7, art. 54, comma 2, lett. *a*, art. 56, comma 4-*sexies*).

Tale meccanismo, semplice nelle sue linee portanti e senz'altro condivisibile per l'intento di superare la descritta situazione di incertezza dei beni pubblici con possibile valenza culturale, fu anticipato, quanto alla sua previsione ed

entrata in vigore, dall'art. 10 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (il c.d. maxi-decreto finanziario), conv. dalla l. 24 novembre 2003, n. 326, che peraltro lo riprese pressoché integralmente dallo schema del Codice deliberato il giorno precedente dal Consiglio dei ministri, aggiungendovi, come subito si dirà, il c.d. silenzio-assenso.

Con riferimento alla condizione d'inalienabilità (che può definirsi provvisoria quanto agli effetti e cautelare quanto alle finalità che persegue) prima della verifica, va sottolineato che essa è assoluta, cioè non suscettibile di essere superata da eventuali autorizzazioni del ministero – anche se non preclude i trasferimenti fra enti territoriali (art. 54, comma 3) –, concerne cose sia mobili sia immobili e prescinde dalla natura della cosa, ossia non investe solo le cose che, una volta accertato l'interesse culturale, comporrebbero i «beni culturali demaniali». L'unica incertezza della disciplina riguarda il fatto se, oltre all'appartenenza del bene a un soggetto pubblico o privato *non profit*, all'essere «opera di un autore» (e quindi realizzazione, «manufatto» di un essere umano) non più in vita e con esecuzione risalente a oltre settant'anni, si richieda per la cosa anche un *fumus* (o parvenza) di culturalità. Nel silenzio della norma la risposta affermativa pare la più equilibrata e aderente alla *ratio* del meccanismo di accertamento previsto.

Quanto agli aspetti di regime della verifica, merita di rilevare anzitutto che, ai fini di un esito positivo della stessa, occorre un interesse culturale «semplice» – o come esattamente sottolinea la relazione di accompagnamento (pp. IV s.), «senza aggettivazioni» –, e non quello «qualificato» viceversa richiesto per la «dichiarazione» dei beni appartenenti a privati *profit* (v. art. 12, comma 2, in rapporto all'art. 13). Inoltre, la verifica positiva è equiparata a tutti gli effetti alla «dichiarazione» prevista dall'art. 13, e pertanto il relativo provvedimento va trascritto nei registri immobiliari (art. 12, comma 7). Il procedimento di verifica va concluso entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta. In caso di inerzia il potere di provvedere è attribuito al direttore generale del Mic competente per materia (commi 10 e 10-*bis*).

Da ultimo è da ricordare che le disposizioni dell'art. 12 si applicano «anche qualora i soggetti cui esse appartengono mutino in qualunque modo la loro natura giuridica» (comma 9; in proposito cfr. Cons. Stato, sez. VI, 1135/2023). La disposizione fa riferimento in particolare ai casi di **privatizzazione di enti pubblici**, ma può riguardare anche la trasformazione di enti privati *non profit* in soggetti con finalità di lucro. Essa sembra implicare che, se la trasformazione interviene prima che sia stata effettuata la verifica, la cosa sia soggetta a verifica e non a dichiarazione, ai sensi dell'art. 13, e nel frattempo sia sottoposta a tutela provvisoria, mentre, se la trasformazione interviene dopo, che la verifica effettuata conservi inalterati i suoi effetti.

Il meccanismo della verifica fu anticipato dal d.l. 269/2003, che lo riprese dallo schema del Codice approvato in precedenza dal Consiglio dei ministri, ma con l'aggiunta di una tempistica per il suo svolgimento nel caso di immobili, tempistica che nel corso dei lavori parlamentari di conversione in legge del decreto venne perfezionata con l'introduzione del silenzio significativo (il c.d. **silenzio-assenso**). «La mancata comunicazione [dell'esito della verifica da parte della soprintendenza regionale del Mic all'Agenzia del demanio] nel termine complessivo di centoventi giorni dalla ricezione della scheda

Silenzio-assenso

[descrittiva contenente i dati conoscitivi relativi ai singoli immobili inseriti negli elenchi] equivale a esito negativo della verifica» (art. 27, comma 10). Sempre nel decreto legge tale meccanismo concerneva gli immobili dello Stato e degli altri enti pubblici, territoriali e non (art. 27, comma 2).

L'originario art. 12, comma 10, Cod., nel mantenere fermo quanto disposto dall'art. 27, commi 8, 10, 12, 13 e 13-*bis*, del d.l. 269/2003, lasciò in vigore il silenzio-assenso. La nuova stesura della disposizione, operata dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156, recante le «Disposizioni correttive e integrative al d.lgs. 22 gennaio 2002, n. 42, in relazione ai beni culturali», ha però determinato il suo superamento, essendosi limitato a prevedere che «il procedimento di verifica si conclude entro centoventi giorni dal ricevimento della richiesta» (comma 10). Pertanto, il mancato rispetto del termine risulta ora qualificabile solo come «**silenzio-inadempimento**», possibile oggetto di ricorso al giudice amministrativo.

Silenzio-adempimento

Alcuni aspetti meritano di essere messi a fuoco.

Il silenzio-assenso costituì una novità in materia di individuazione dei beni culturali, ma non ha mai prodotto effetti concreti [Cecchi 2005, 13].

La qualificazione ora del silenzio come inadempimento comporta, come si è detto, la possibilità di rivolgersi al giudice amministrativo contro l'inerzia dell'amministrazione ai sensi dell'art. 2 della l. 241/1990 e dell'art. 21-*bis* della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, e succ. mod. (ora artt. 31 e 117 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104) [Vesperini 2006]. Secondo l'opinione che pare preferibile, tale rimedio è a disposizione dei soggetti che hanno richiesto la verifica se diversi da autorità statali e comporta che il giudice, accogliendo il ricorso, ordini all'amministrazione di provvedere entro un termine congruo e, decorso invano tale termine, nomini un commissario che si sostituisce a essa.

Quanto alle modalità procedurali della verifica, l'art. 12, comma 3, Cod. stabilisce che, per gli immobili dello Stato, i criteri per la predisposizione degli elenchi dei beni interessati, le modalità di redazione delle relative schede descrittive – gli uni e le altre di corredo alle richieste di verifica – e le modalità di trasmissione (di elenchi, schede e richieste) siano fissati con decreto del Mic adottato di concerto con l'Agenzia del demanio (e con il ministero della Difesa per gli immobili in uso a questa amministrazione), mentre il medesimo comma 3 demanda al Mic la formulazione dei criteri e delle modalità per la predisposizione e la presentazione delle richieste di verifica da parte degli «altri soggetti» (ossia degli enti pubblici diversi dallo Stato e di quelli privati senza scopo di lucro). Al riguardo sono intervenuti i decreti 6 febbraio 2004 e 28 febbraio 2005, in tema di verifica di immobili appartenenti allo Stato e agli altri enti pubblici, e il decreto 25 gennaio 2005, per le verifiche degli immobili delle persone giuridiche private senza scopo di lucro. La procedura risulta ora informatizzata.

L'adozione dell'atto di verifica è affidata dall'art. 21, comma 3, lett. *a*, del d.p.c.m. 57/2024, alla commissione regionale per il Patrimonio culturale. Della relativa istruzione e proposta fa cenno l'art. 3, co. 1, lett. *b*, del d.m. 270/2024 in tema di funzioni del soprintendente Archeologia, Belle Arti e Paesaggio. È da aggiungere che l'art. 13, comma 2, lett. *v*, del d.p.c.m. 57/2024 prevede che l'atto di verifica possa essere assunto dal direttore generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, informato il capo del dipartimento per la Tutela del

patrimonio culturale. Parrebbe trattarsi di un potere che prescinde dalla mancata conclusione del procedimento di cui all'art. 12, comma 10-*bis*, del Codice (v. *supra*).

4.2. Dichiarazione dell'interesse culturale

Dichiarazione dell'interesse culturale

La tradizionale modalità di individuazione è prevista dall'art. 13 Cod. e consiste in un atto, assunto dall'autorità competente, di «dichiarazione» dell'interesse qualificato rivestito dalla cosa, in genere, di proprietà di privati.

Al di là del tecnicismo del linguaggio la dichiarazione di interesse null'altro esprime che la valutazione della presenza nella cosa di quel carattere (in termini generali il «valore culturale», *supra*, par. 4) che consente di considerare la cosa stessa come bene culturale, con l'effetto di sottoporla, come si dirà, alla disciplina specificamente prevista per i beni culturali. Pertanto potrebbe anche parlarsi – secondo l'indicazione della dichiarazione IV della commissione Franceschini – di «dichiarazione di bene culturale».

La dichiarazione si riferisce alle cose indicate all'art. 10, comma 3 (art. 13, comma 1).

Ipotesi previste

In dettaglio le **ipotesi previste** concernono:
a) L'«interesse particolarmente importante» delle cose di interesse artistico, storico ecc., appartenenti a soggetti diversi da quelli di cui all'art. 10, comma 1, e quindi a persone fisiche o giuridiche private con fine di lucro (lett. *a*).
b) L'«interesse storico particolarmente importante» di archivi e singoli documenti, appartenenti a privati (lett. *b*).
c) L'«eccezionale interesse» di raccolte librarie appartenenti a privati (lett. *c*)
d) L'«interesse particolarmente importante» di immobili e mobili con riferimento alla storia politica, militare ecc., a chiunque appartenenti (lett. *d*).
e) L'«interesse eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione» di cose a chiunque appartenenti (lett. *d-bis*).
Il termine «privati» con riferimento agli archivi e singoli documenti e alle raccolte librarie di cui alle lett. *b* e *c* del comma 3 include anche le persone giuridiche private senza fine di lucro [Pastori 2007b, 101]. Ciò sia per motivi di ordine testuale sia perché tali persone non rientrano fra i soggetti privati menzionati al comma 1 (che si riferisce alle persone giuridiche private senza fine di lucro), e per i quali l'art. 12, comma 1, prevede l'istituto della verifica.

Carattere

Quanto al **carattere** della dichiarazione, è da ritenersi che essa, come in passato, si presenti come atto di accertamento costitutivo e che complessivamente l'attività dispiegata dall'amministrazione risulti riconducibile all'esercizio di discrezionalità tecnica (ad es., ad. pl., 5/2023, Cons. Stato, sez. VI, 1245/2024, 11204 e 6752 del 2023, 4564/2018, 3197/2016) [Maglieri 2007, 112 s.], sicché risulti sindacabile in sede giurisdizionale solo in presenza di profili di incongruità e illogicità tali da far emergere l'inattendibilità della valutazione compiuta.

Peraltro, in talune pronunce non manca il riferimento al «proporzionale bilanciamento degli interessi coinvolti» (Cons. Stato, sez. VI, 2243/2011, 3894/2011 e 5986/2018, quest'ultima relativa al vincolo sulla «Casa-Studio Dalla»), il che farebbe pensare a una valutazione con momenti anche di discrezionalità amministrativa. È da aggiungere che talora (Tar Lombardia, Milano, sez. III, 1679/2021, Cons. St., sez. VI, 2061/2020) non si manca di precisare che, se il potere di apposizione del vincolo è espressione di mera discrezionalità tecnica, «a valle» della dichiarazione, nella fase attuativa del vincolo, «deve avvenire il confronto fra i diversi interessi [che entrano in gioco] secondo la logica del principio di proporzionalità», la cui applicazione «può anche implicare un parziale sacrificio dell'interesse pubblico primario per la parte non strettamente necessaria rispetto alla garanzia della tutela (propriamente intesa)».

Lo stato di degrado di un bene non osta alla dichiarazione (Cons. Stato, sez. VI, 1966 e 1878 del 2023 nonché 3560/2015; per il caso che il bene abbia subito alterazioni rispetto alla configurazione originaria o sia stato oggetto di restauro che ne abbia mutato l'espressività iconografica cfr. sempre Cons. Stato, sez. VI, 23/2014 e 1257/2015).

Monumenti nazionali

L'art. 10, comma 3, lett. *d*, a seguito della modifica introdotta dalla l. 12 ottobre 2017, n. 153, prevede che il provvedimento di dichiarazione possa comprendere «la dichiarazione di **monumento nazionale**». Si tratta di una qualificazione, risalente alla legislazione eversiva del patrimonio ecclesiastico (seconda metà del XIX secolo), dettata dall'esigenza dopo la soppressione degli ordini monastici di salvaguardare da possibili vendite siti monumentali ecclesiastici, e successivamente estesa quanto a possibilità di attribuzione ad altri complessi monumentali (cfr. direzione generale per il Paesaggio ecc., circolare n. 13 del 5 giugno 2012). Il Codice all'art. 129 fa salve le leggi aventi ad oggetto monumenti nazionali e all'art. 54 sancisce l'inalienabilità assoluta degli immobili dichiarati tali «a termini della normativa all'epoca vigente». Dal 2017, come si è detto, tale qualificazione può essere contenuta nella dichiarazione *ex* art. 13. Il che non esclude che la qualificazione possa essere direttamente espressa con atto normativo, come è avvenuto nel 2019 per il Ponte Vecchio di Bassano (legge 5 luglio n. 65) e nel 2021 per le vie d'acqua Bacino e Canale di San Marco, e Canale della Giudecca di Venezia (art. 1, comma 2, d.l. 103). Alla qualificazione come monumento nazionale, oltre alla inalienabilità assoluta *ex* art. 54 Codice, consegue, come si è detto (*supra*, par. 3) per le ipotesi di vie d'acqua, la possibile imposizione di limitazioni di transito navale *ex* art. 1, comma 1, d.l. 103/2021. Significativa è comunque la sua valenza simbolica.

Forme di pubblicità

L'art. 15 prevede due **forme di pubblicità** per la dichiarazione.

La prima è rappresentata dalla notificazione al proprietario, possessore o detentore della cosa. La notificazione è qualificabile come requisito di efficacia della dichiarazione ai sensi dell'art. 21-*bis* della l. 241/1990 (per la sua natura «meramente informativa» è invece orientata la giurisprudenza, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 5953/2017).

La seconda è costituita dalla trascrizione nei registri immobiliari, allorché la dichiarazione concerna cose soggette a pubblicità immobiliare. In considerazione del disposto dell'art. 128, comma 1, è da pensare che tale forma di pubblicità serva a rendere opponibile la dichiarazione agli aventi causa del proprietario, possessore o detentore della cosa [Sciullo 2000b, 47 ss.; Tubertini 2007, 121 s.].
Presenta valore solo notiziale l'elenco, anche su supporto informatico, dei beni dichiarati, gestito dal Mic *ex* art. 15, comma 2-*bis*.

Procedimento

Venendo al **procedimento** è da dire che l'art. 14 prevede che il suo avvio spetti al soprintendente (competente per materia e territorio), d'ufficio o su richiesta di un ente territoriale minore (comma 1). Per il resto la disciplina è modellata secondo le regole fissate dalla l. 241/1990, che già seguiva l'art. 7 del TU. In particolare, dell'avvio va data comunicazione al proprietario, al possessore o al detentore della cosa, soggetti questi ai quali andrà notificata la dichiarazione.

Nella comunicazione sono da indicare, tra l'altro, gli elementi identificativi del bene, le ragioni che spingono a ravvisare la presenza dell'interesse qualificato richiesto dall'art. 10, comma 3, e gli effetti cautelari discendenti dalla comunicazione medesima, consistenti nell'applicazione immediata delle norme dettate dal capo II, dalla sez. I del capo III e dalla sez. I del capo IV del Titolo I della parte seconda, in tema rispettivamente di vigilanza e ispezione, di protezione e di circolazione in ambito nazionale, fino alla scadenza del termine del procedimento di dichiarazione.
L'atto di dichiarazione va assunto dal ministero (comma 6). Le disposizioni organizzative hanno fissato la competenza in capo alla commissione regionale per il Patrimonio culturale, su proposta dei competenti soprintendenti di settore (art. 21, comma 3, lett. *b*, d.p.c.m. 57/2024 e art. 3, comma 1, lett. *b*, d.m. 270/2024). Peraltro, l'art. 13, comma 2, lett. *v*, dello stesso d.p.c.m. prevede che la dichiarazione possa essere assunta dal direttore generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, informato il capo del dipartimento per la Tutela del patrimonio culturale. Il Codice sempre all'art. 14, comma 6, stabilisce che per le cose di cui all'art. 10, comma 3, lett. *d-bis* (a chiunque appartenenti), la dichiarazione va adottata dal competente organo centrale del ministero. Nel silenzio del d.p.c.m. 57/2024 al riguardo è da pensare che esso vada individuato nel direttore generale di cui sopra.

Ricorso amministrativo

Avverso la dichiarazione, come pure contro l'atto conclusivo della verifica *ex* art. 12, l'art. 16 introduce rispetto al TU la previsione di un **ricorso amministrativo** per motivi di legittimità e di merito (comma 1), specie per questo aspetto più «appetibile» [Brocca 2007, 123 s.] di quello giurisdizionale, che peraltro non resta precluso.

La proposizione del ricorso comporta la sospensione dell'atto di dichiarazione, ferma restando in via cautelare l'operatività di quelle stesse disposizioni che la comunicazione dell'avvio del procedimento rendeva applicabili (comma 2).

Il ricorso va deciso dal direttore generale competente per settore (artt. 13, comma 2, lett. *u*, 14, comma 2, lett. *r*, e 19, comma 2, lett. *p*, d.p.c.m. 57/2024), acquisito il parere del comitato tecnico-scientifico di settore (art. 27, comma 2, lett. *d*, d.p.c.m. cit. e art. 16, comma 3, Cod.).
L'accoglimento del ricorso comporta l'annullamento o la riforma dell'atto impugnato (comma 4).

4.3. Beni culturali «ex lege»

Beni culturali *ex lege*

Per le cose menzionate dall'art. 10, comma 2, l'art. 13, comma 2, non richiede la dichiarazione. Per esse, d'altro canto, non è prevista la verifica (arg. art. 12, comma 1). Si tratta dei **beni culturali «ex lege»** [Maglieri 2007, 114], per i quali l'interesse culturale è considerato sussistere di per sé, senza la necessità che intervenga un atto dell'autorità di tutela che ne accerti l'esistenza.

In dettaglio tali beni comprendono le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e di altri luoghi espositivi, gli archivi e singoli documenti nonché le raccolte librarie delle biblioteche appartenenti agli enti pubblici. Per tali beni l'art. 13, comma 2, stabilisce che il regime di tutela non viene meno a seguito della trasformazione della natura giuridica dei soggetti proprietari. Pertanto non si richiede una successiva «dichiarazione» in ordine a essi.
Anche per le cose indicate all'art. 11, costituenti le categorie speciali dei beni culturali, non è stabilita in genere una forma di individuazione, sicché il regime specificamente dettato si applicherà quando in concreto ricorrano i caratteri che connotano tipicamente dette cose (ad esempio una tavola di marmo o di altro materiale, che sia posta su un edificio e rechi un'epigrafe commemorativa è qualificabile come lapide *ex* comma 1, lett. *a*, e come tale soggetta alla disciplina di cui all'art. 50, comma 1). Peraltro, per le opere dell'architettura moderna di particolare valore artistico e le aree pubbliche aventi valore archeologico ecc. sono previste forme di individuazione di detto valore (sulle quali v. *infra*, par. 4.4).
Per facilitare la non agevole comprensione del sistema degli artt. 12 e 13 si può dire che:
– sussistono beni culturali non soggetti, come si è visto, né a verifica né a dichiarazione (art. 10, comma 2; art. 11);
– la caratterizzazione della verifica e della dichiarazione come istituti che si applicano rispettivamente ai beni dei soggetti pubblici e privati *non profit* e ai beni dei soggetti privati *profit* ha valore solo tendenziale;
– da un lato, infatti, la verifica non si riferisce a tutti i beni pubblici, ma solo ad alcuni (art. 10, comma 1);
– dall'altro, la dichiarazione concerne sì beni di persone fisiche e giuridiche con fine di lucro (art. 10, comma 3, lett. *a*), ma anche beni di privati in genere (art. 10, comma 3, lett. *b* e *c*), e altresì di soggetti pubblici (beni «a chiunque appartenenti») (art. 10, comma 3, lett. *d*, *d-bis* ed *e*).

4.4. Altre forme di individuazione

Altre forme di individuazione

Pur non potendo qualificarsi come verifica o come dichiarazione in senso proprio, perché poste al di fuori dell'ambito applicativo di queste, sussistono altre ipotesi in cui l'amministrazione, sia pure non ai fini della sottoposizione della cosa al complessivo regime di tutela, accerta la presenza di un interesse cui conseguono effetti (ridotti o di altra natura) previsti dal Codice.
È questo il caso delle opere dell'architettura moderna di cui all'art. 11, lett. *e*, per le quali si richiede che il Mic accerti il «particolare valore artistico» ai fini dell'ammissione a contributi per interventi conservativi (art. 37, comma 4, Cod.).
Un altro caso è dato dalle aree aventi valore archeologico, storico, artistico o ambientale menzionate nell'art. 11, lett. *c*, sulle quali l'esercizio del commercio non è consentito o è consentito solo a particolari condizioni. Queste, ai sensi dell'art. 52, comma 1, vanno individuate dal Comune, sentito il soprintendente.
Sempre l'art. 52, ma al comma 1-*bis*, prevede che i Comuni, sentito il soprintendente (e, per effetto della sentenza della Corte cost. 140/2015, previa intesa fra Stato e Regioni), individuino i locali nei quali si svolgono attività di artigianato o di commercio tradizionali, riconosciute quali espressioni dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni Unesco di cui all'art. 7-*bis*, al fine di assicurarne forme di protezione e salvaguardia.
Ancora si possono ricordare gli immobili indicati all'art. 10, comma 3, lett. *a* e *d*, che, ai sensi dell'art. 104, commi 1 e 2, possono essere assoggettati a visita da parte del pubblico quando rivestono «eccezionale interesse» dichiarato con atto del Mic.

5. STRUTTURA, NATURA E CARATTERI DEI BENI CULTURALI

Qualificazione come bene culturale

La qualificazione come bene culturale di una cosa, in conseguenza dei soli caratteri oggettivi presentati o a seguito dell'individuazione, determina la soggezione a una disciplina pubblicistica contenuta (fondamentalmente) nel Codice, ma **non comporta** un'alterazione della relazione di appartenenza, in particolare **l'avocazione della cosa alla proprietà pubblica**. La cosa mantiene l'appartenenza pubblica o privata preesistente e conserva, di massima, invariato il connesso statuto proprietario. Ciò che è nuovo è, invece, la sottoposizione a una disciplina pubblicistica che si sovrappone a quella che la cosa aveva a prescindere dalla sua configurazione come bene culturale.

Configurazione unitaria dei beni culturali

La **configurazione in termini unitari dei beni culturali** fu prospettata tempo addietro da Giannini [1976, 21 ss.] e conserva tuttora attualità, perché ancora in grado di fornire una risposta adeguata ai problemi d'inquadramento offerti dalla materia.
Il punto di partenza è dato dalla distinzione fra cosa e bene giuridico, ossia fra un'entità che forma parte del mondo fisico o dello spirito e la sua attitudine a soddisfare un interesse umano, e quindi a essere qualificata e disciplinata dal diritto. La cosa materiale che nel Codice costituisce il (supporto del) bene culturale è oggetto di una doppia qualificazione giuridica: in quanto possibile oggetto di interessi economici – e quindi di diritti reali o obbligatori – essa

è bene patrimoniale, come tale disciplinata dalle norme dettate dal codice civile o di carattere speciale in tema di diritti patrimoniali; in quanto portatrice di un «valore culturale», rilevato dal legislatore o accertato in sede di individuazione, è bene culturale, come tale assoggettata alle norme contenute (fondamentalmente) nel Codice, che conferiscono al potere pubblico delle potestà concernenti non l'utilizzazione patrimoniale della cosa, ma la sua conservazione e il suo godimento da parte della collettività.

Due aree di regolamentazione giuridica

Di qui la **coesistenza di due aree di regolamentazione giuridica**, astrattamente autonome l'una dall'altra, perché **consideranti profili diversi della cosa (quello patrimoniale, l'una, quello culturale, l'altra)**, ma necessariamente sovrapponentesi, con l'effetto di comportare limitazioni alle facoltà spettanti al soggetto proprietario e ai suoi aventi titolo, giacché relative alla *stessa* entità.
Per chiarire ulteriormente: una tela, una statua, un edificio sono, da un lato, beni patrimoniali, di proprietà di un soggetto, privato o pubblico, e possibile oggetto di altri diritti reali o obbligatori, dall'altro, se presentanti un interesse artistico, storico ecc., beni culturali, e perciò sottoposti a potestà pubblicistiche che ne condizionano l'uso (c.d. gestione) e il trasferimento (c.d. circolazione).
Ai due diversi beni corrispondono due diversi e distinti valori: valore patrimoniale e valore culturale, ciascuno dipendente da valutazioni e «logiche» diverse.
La distinzione fra cose e beni in senso giuridico risale a Pugliatti [1962, 195 ss.].

Pluralità delle qualificazioni giuridiche

Il fenomeno della pluralità delle qualificazioni giuridiche, in forza del quale un medesimo fatto naturale o umano è suscettibile di plurime valutazioni, è corrente nel mondo giuridico. Nel settore dei beni culturali vale la pena osservare che possono darsi anche tre qualificazioni della stessa cosa: nel caso dei beni culturali d'interesse religioso, oltre alle due qualificazioni comuni a tutti i beni culturali, è possibile configurare una terza qualificazione concernente la cosa in quanto supporto per l'esplicazione del valore costituzionalmente tutelato della libertà di religione [Pastori 1981, 336].

Elementi unificanti: valore culturale...

Di qui anche la configurazione del **valore culturale** come **primo elemento unificante** i beni culturali, in quanto capace di perimetrarne la categoria, nonostante la molteplicità tipologica delle cose che la compongono.

Il riferimento al «valore culturale» e alla sua connessione («compenetrazione») con la cosa che ne costituisce il «supporto materiale» – eco indubbia dell'impostazione gianniniana indicata nel testo – è presente nella giurisprudenza della Corte costituzionale (v. ad es. sent. 118/1990).

... immaterialità...

Altri elementi unificanti sono rappresentati dalla **immaterialità**, dalla **pubblicità** e dalla **economicità**.
Il bene culturale è bene immateriale, perché immateriale è il valore culturale che opera da elemento di qualificazione della categoria.

Occorre peraltro tenere distinta l'immaterialità del bene culturale dalla materialità della cosa che funge da supporto del bene.
Come si è in precedenza rilevato (*supra*, par. 1), solo le cose materiali (entità cioè del mondo fisico) sono prese in considerazione dal Codice e compongono

i tipi normativi dei beni culturali. Quando parla di immaterialità del bene culturale la dottrina vuole esprimere l'idea che la cosa materiale (la tela, la statua, l'edificio) è bene culturale perché dotata di un carattere (il «valore culturale») che è immateriale. Nei significati appena precisati pertanto materialità e immaterialità rappresentano un binomio inscindibile del bene culturale ai sensi del Codice [ora Casini 2024, 65 s.].

Per connessione con l'immaterialità va fatto cenno al tema dell'**immagine** del bene culturale. Se, sulla scorta della nozione generale del termine [ad es. Zingarelli 1986, 884], come immagine del bene culturale può intendersi la forma esteriore del bene percepita (specie) dalla vista, appare evidente che essa costituisce il tramite per la cognizione del valore culturale (elemento immateriale) espresso dalla *res* (o cosa) supporto materiale del bene culturale (fatti salvi i casi in cui venga in rilievo una culturalità *per relationem*). Di qui anche lo stretto legame fra immagine e *res*, che impedirebbe di per sé un'autonoma rilevanza dell'una rispetto all'altro. Tale legame non si allenta nel caso della riproduzione materiale del bene culturale (ad es. tramite calco). La cosa risultante esprime a sua volta un'immagine di cui si potrà discutere la corrispondenza rispetto a quella originaria in ragione del grado di «fedeltà» della riproduzione, ma di cui è indubitabile la stretta connessione con la nuova *res*. Discorso diverso è da farsi nell'epoca della riproducibilità tecnica dell'opera d'arte (per riprendere il titolo della celebre opera di Benjamin). Con la riproduzione c.d. analogica (fotografica o filmica) e ancor più con quella digitale (ovvero su *file*, insieme unitario di dati in formato binario) la situazione muta significativamente. La riproduzione investe non la *res*, ma unicamente l'immagine. Al riguardo si parla di «dematerializzazione» [Cammelli 2018b, 91 ss.; Bartolini 2019, 234, e Morbidelli 2014, par. 4]. Si tratta di una formula linguistica senz'altro felice per indicare che a seguito della riproduzione «tecnica» (analogica e soprattutto digitale) l'immagine si distacca dal supporto materiale *originario*, con un'illimitata possibilità di essere ulteriormente riprodotta. Si tratta peraltro di una formula da intendersi in senso relativo. Con la riproduzione l'immagine viene copiata e quindi trasferita su un nuovo supporto altrettanto fisico, ancorché di ridotta materialità (pellicola fotografica, file memorizzato su un qualsivoglia supporto digitale ecc.) [Spedicato 2011, par. 5]. In ogni caso con la riproduzione l'immagine acquisisce una «separazione» dal bene culturale (originario e unico) e perfino una «prevalenza» mediatica. Non a caso la contemporaneità viene caratterizzata come «civiltà dell'immagine» [Cammelli 2018b, 94]. Soprattutto l'immagine diventa bene autonomo (ancorché non qualificabile come immateriale stante il rapporto di stretta compenetrazione con il nuovo supporto fisico) [diversamente Bartolini 2019, 234], suscettibile di specifica garanzia (ad es. tribunale Firenze, 21 aprile 2023, n. 1207 anche per precedenti), come tale idonea ad essere oggetto di rapporti giuridici distinti da quelli che investono il bene culturale, ma con riflessi tanto sulla valorizzazione quanto sulla tutela di questo (per cenni v. di seguito e *infra*, capp. 4 e 5).

... pubblicità

Il bene culturale è, poi, bene pubblico, non in ragione della sua appartenenza, ma «in quanto bene di fruizione» [Giannini 1976, 31], e cioè nel senso della necessaria fruibilità da parte della collettività del valore culturale. Il carattere pone in evidenza, in sintonia con la lettura congiunta dei due commi dell'art. 9 Cost. [Rolla 1987, 61], la destinazione del bene culturale a fattore di promozione culturale, in quanto possibile oggetto di fruizione da parte della generalità dei consociati. Il che funge da base legittimante per l'assegnazione alla pubblica amministrazione, da parte della legge, di poteri volti ad assicurare la conservazione e il godimento del bene culturale.

> La connessione fra i due commi dell'art. 9 Cost., come pure il loro fungere da fondamento per una specifica disciplina di tutela del bene culturale anche incidente sullo statuto della proprietà privata, emerge chiaramente nella giurisprudenza della Corte costituzionale laddove si afferma che «lo Stato, nel porsi gli obiettivi della promozione e dello sviluppo della cultura, deve provvedere alla tutela dei beni che sono testimonianza materiale di essa e assumono rilievo strumentale per il raggiungimento di siffatti obiettivi» (sent. 118/1990, p. 664) e che «l'esigenza di conservare e di garantire la fruizione da parte della collettività delle cose di interesse storico e artistico [...] giustifica, di conseguenza, per tali beni l'adozione di particolari misure di tutela che si realizzano attraverso poteri della pubblica amministrazione e vincoli per i privati» (sent. 20 giugno 1995, n. 269, in «Giur. cost.», 1995, p. 1927).
>
> È da ribadire che il carattere della pubblicità del bene culturale non attiene all'assetto proprietario del bene patrimoniale sottostante: la proprietà di questo potrà appartenere a un soggetto privato o pubblico, indifferentemente. Né la proprietà privata del bene patrimoniale viene meno per effetto della pubblicità del bene culturale.
>
> Va aggiunto, altresì, che la fruibilità da parte dei consociati esprime al momento più un programma di regime giuridico che una compiuta articolazione della vigente disciplina. Invero, il bene culturale di proprietà privata, benché sottoponibile senza limite alcuno a vincoli conservativi, non può essere imperativamente messo a disposizione del pubblico godimento, salvo che ricorrano le condizioni particolari previste dagli artt. 38 e 104 (con riguardo ai corrispondenti artt. 45 e 106 del TU) [Stella Richter e Scotti 2002, 411 e 412]

Come ulteriore elemento va ormai indicata anche la **economicità**, riferita alla componente immateriale (il valore culturale) del bene culturale.

... economicità

> Si tratta di un profilo sul quale negli anni recenti è stata richiamata l'attenzione come inscindibilmente connesso («insopprimibile economicità») [Severini 2015a, par. 3] non alla cosa che costituisce il supporto materiale del bene culturale (e rispetto alla quale il dato economico è da sempre stato evidente), ma al valore culturale immateriale insito nel bene. Con l'espressione ormai in uso «immateriale economico» si fa riferimento appunto alle potenzialità economiche del bene in forza del suo valore culturale (c.d. redditività), ossia alla capacità del bene di generare utilità economicamente valutabili attraverso ad esempio l'organizzazione di mostre (art. 48), la gestione di servizi per il pubblico (art. 117), la concessione d'uso (artt. 106 ss.), le sponsorizzazioni (art. 120), il mecenatismo e le agevolazioni fiscali, e, non ultimo per importanza, l'utilizzo della sua immagine specie digitale, che ha comportato l'apertura del bene a strumenti e a tecniche del web quali l'*e-commerce*, l'*app market*, il *licensing* e il *merchandising*, il *product placement* ecc., ossia in breve all'ampia gamma dei meccanismi disponibili per la valorizzazione c.d. economica del bene culturale [Morbidelli e Bartolini 2016] (*infra*, cap. 7). È da rilevare che tale valorizzazione, tradizionalmente intesa nel senso che le maggiori entrate conseguenti alla gestione economica dei beni culturali «possono assicurare miglior tutela e fruizione più ampia» degli stessi

[Cassese 1998, 674], è ora concepita anche in termini funzionali alla crescita dell'economia nazionale (cfr. artt. 1 e 25, comma 1, della l. 206/2023, sui quali Sciullo [2024a, par. 2; in termini generali cfr. Caporale 2024, 44 s.]).

Dibattito sulla configurazione unitaria

La configurazione in termini unitari dei beni culturali è stata oggetto di valutazioni critiche da parte di taluni autori, i quali in particolare hanno rilevato che la differenziazione tipologica si traduce in una pluralità di modelli e di regimi dei beni culturali [ad esempio, Cavallo 1988, 134; Cassese 1976, 176 ss.; Catelani 2002, 76; Roccella 2002, 1102].

Tuttavia si è persuasivamente fatto notare che la destinazione dei beni pubblici, il loro essere bene di fruizione collettiva con la sottesa esigenza di conservazione, in breve il dato teleologico che li connota, può essere assunto quale caratteristica unificante della categoria dei beni culturali [ad esempio, Cerulli Irelli 1994, 28 ss.; Caputi Jambrenghi 1999, 429 e 435; Alibrandi e Ferri 2001, 48; Stella Richter e Scotti 2002, 393 s.].

6. CARATTERI E CONDIZIONE GIURIDICA DEI BENI CULTURALI IN QUANTO BENI PATRIMONIALI

Beni culturali come beni patrimoniali

Dopo aver considerato i caratteri dei beni culturali occorre ora analizzare i tratti che essi presentano come beni patrimoniali, più esattamente la disciplina giuridica che concerne le cose fungenti da supporto ai beni culturali, in quanto oggetto – lo si è già precisato (*supra*, par. 5) – di qualificazione come beni patrimoniali. L'analisi sarà condotta quindi con riferimento ai soli beni culturali disciplinati dal Codice, ossia a quelli che hanno un substrato rappresentato da una cosa, e cioè ai beni culturali materiali (*supra*, par. 1).

Benché non manchino prospettazioni di sicuro interesse volte a fornire un inquadramento in termini di «beni comuni» [cfr. in particolare Cerulli Irelli 2022, 186 ss.], in considerazione però del fatto che trattasi di una categoria ampiamente *in fieri* a livello di dato positivo si reputa opportuno continuare a utilizzare gli schemi analitici tradizionali, che fanno leva fondamentalmente sulle disposizioni contenute nel codice civile. Peraltro, è necessario tener conto anche di disposizioni dettate in altri atti normativi, tra i quali lo stesso Codice, che, se in prevalenza si occupa dei profili dei beni culturali, non manca di regolamentare altresì aspetti concernenti i beni patrimoniali sottesi. Ne deriva pertanto una certa complessità di lettura, accentuata dall'evoluzione non sempre lineare della legislazione. Va precisato poi che la circolazione dei diritti sui beni sarà considerata nel successivo capitolo 4, paragrafo 1, mentre in questo ci si limiterà a esporre la sola disciplina di base.

Beni di proprietà privata

Come si è accennato (*supra*, par. 5), il fatto che una cosa sia qualificata come bene culturale non altera la relazione di appartenenza che la contraddistingueva prima della qualificazione: la cosa è conservata nella proprietà preesistente. Di qui la distinzione fra **beni culturali di proprietà privata** e quelli di **proprietà pubblica**. Per i primi non c'è che fare rinvio in linea di massima alla disciplina del codice civile, facendo salvi cioè i profili relativi all'uso e alla circolazione disciplinati dal Codice che verranno considerati *infra* nel capitolo 4.

Beni di proprietà pubblica

Sui **beni culturali di proprietà pubblica** occorre viceversa soffermarsi, giacché la loro tipologia è diversificata, potendo essi rientrare in tutte e tre le classi in cui si articolano i beni pubblici: beni demaniali, beni patrimoniali indisponibili, beni patrimoniali disponibili.

A) Beni demaniali

Demanio accidentale

• Anzitutto fanno parte del **demanio c.d. accidentale** dello Stato, delle Regioni a statuto ordinario, delle Province e dei Comuni, gli «immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia» e inoltre «le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi e delle biblioteche».

Tale disciplina risulta dagli artt. 822, comma 2 e 824, comma 1, cod. civ. e dall'art. 11, comma 1, della l. 16 maggio 1970, n. 281.

Demanio accidentale significa che le cose appena indicate possono essere di proprietà pubblica (di titolarità degli enti territoriali – Stato, Regioni, Province e Comuni – e di quelli non territoriali) o privata. Sono demaniali solo se appartengono agli enti territoriali.

Va notato che per le cose in esame la qualificazione come bene culturale è presupposto per la demanialità: un edificio dello Stato privo di interesse artistico ecc. non è bene demaniale, ma patrimoniale (a meno che non sia demaniale per altri profili).

È da rilevare altresì che, per le raccolte, la demanialità concerne il complesso delle cose che le compongono, non le singole unità, sicché quando siano avulse, nei modi di legge, dalle raccolte medesime, esse si sottraggono al regime dei beni demaniali [Zanobini 1958, 133].

Demanio culturale

I beni in questione, in base all'art. 53 Cod., costituiscono il nuovo *genus* del **«demanio culturale»**.

La demanialità si estende alle **pertinenze** (cose mobili o immobili destinate al servizio o all'ornamento) di un immobile d'interesse storico ecc. (ad es., gli arredi, le statue ornamentali) (art. 818 cod. civ.) [Sandulli 1989, 765 s.; Alibrandi e Ferri 2001, 232 s. e 238] e alle **servitù** costituite a favore degli stessi beni (art. 825 cod. civ.).

Sono inoltre soggetti al regime del demanio pubblico, ai sensi dello stesso art. 825 cod. civ., i diritti reali spettanti a enti territoriali e costituiti per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni demaniali (ad es., il diritto di visita pubblica agli immobili di interesse storico, artistico ecc. appartenenti a privati) [Alibrandi e Ferri 2001, 424; Sandulli 1989, 811 ss.] (*infra*, cap. 5).

Demanio originario dello Stato

• Ai sensi dell'art. 91, comma 1, Cod. vanno ascritte al **demanio** (definibile come) **originario dello Stato** le cose immobili, indicate all'art. 10 Cod., «da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo o sui fondali marini».

Non sembra corretto definire tali cose come rientranti nel demanio c.d. necessario dello Stato (cioè a esclusiva appartenenza di questo), dal momento che l'art. 54, comma 3, ne consente la trasferibilità dallo Stato agli enti territoriali minori. Resta comunque il dato che la loro titolarità può essere dei soli enti territoriali.

B) Beni patrimoniali indisponibili

Patrimonio indisponibile dello Stato

• Rientrano, viceversa, nel **patrimonio indisponibile dello Stato** le medesime cose, se mobili (art. 826, comma 2, cod. civ. e art. 91, comma 1, Cod.).

È dubbio se le cose mobili indicate all'art. 10 Cod., quando non costituiscano oggetto di ritrovamento e appartengano allo Stato o ad altro ente pubblico, rientrino nel patrimonio indisponibile dell'ente. In passato fu autorevolmente sostenuta [Sandulli 1989, 779] la soluzione affermativa, sulla base degli artt. 23 ss. della l. 1089/1939 – v. ora l'art. 56 Cod. – che sancivano l'alienabilità previa autorizzazione di dette cose. Tuttavia, qualora si ritenesse che in caso di inosservanza derivi non la nullità ma l'inefficacia del contratto, e che quindi non ricorra una vera e propria inalienabilità (*infra*, cap. 4, par. 3.1), apparirebbe preferibile reputare che tali cose facciano parte del patrimonio disponibile, sia pure con la sottoposizione, come consente l'art. 828, comma 1, cod. civ., a «regole particolari che le concernono».
È il caso di avvertire che fra le cose mobili di cui all'art. 10, richiamate dall'art. 91, comma 1, Cod., non possono ricomprendersi le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi e delle biblioteche, che, come sopra precisato, fanno parte del demanio culturale ai sensi dell'art. 53, comma 1, Cod.
Va altresì precisato che secondo la giurisprudenza le cose ritrovate o scoperte fortuitamente, per appartenere allo Stato, devono essere cose distinte rispetto al bene in cui il rinvenimento avviene (Cons. Stato, sez. VI, 2756/2017, con riguardo al ritrovamento di un affresco situato su un muro interno del fabbricato di proprietà di un privato).

Patrimonio indisponibile

• Sempre nel **patrimonio indisponibile**, ma **di qualsiasi ente pubblico**, rientrano i beni culturali – che non siano ad altro titolo demaniali o indisponibili – consistenti in edifici sedi di uffici pubblici e in loro arredi o comunque destinati a un pubblico servizio.

Le disposizioni di riferimento sono gli artt. 826, comma 3, e 830, comma 2, cod. civ.
Per chiarezza, l'immobile con valore storico ecc. appartenente a un ente territoriale e la cosa mobile d'interesse storico ecc. ritrovata nel sottosuolo e destinata ad arredo di un immobile di un ente territoriale privo di valore culturale rappresentano beni, rispettivamente, demaniali e indisponibili ad altro titolo.
In questa classe tipologica sembrano doversi annoverare anche i documenti (singoli o componenti archivi) di enti pubblici [in tal senso Sandulli 1989, 779; Alibrandi e Ferri 2001, 240], per i quali l'art. 54, comma 2, lett. *c*, Cod. sancisce l'inalienabilità, in forza, è da pensare, di un'implicita valutazione di inerenza a finalità di pubblico interesse. Tale inerenza viene meno solo a seguito del c.d. scarto (di cui agli artt. 26, 27 e 35 del d.lgs. 30 settembre 1963, n. 1409).

C) Beni patrimoniali disponibili

Beni disponibili

• Tutti gli altri beni culturali pubblici non ascrivibili ai beni demaniali né a quelli patrimoniali indisponibili vanno considerati **beni patrimoniali disponibili**.

È stato esattamente rilevato che un bene culturale può essere demaniale a doppio titolo: si pensi a una fortezza, ascrivibile al demanio storico e artistico, perché d'interesse artistico ecc., e al demanio militare, perché opera destinata alla difesa nazionale [Alibrandi e Ferri 2001, 238].

Demanialità o indisponibilità: inizio...

Profili di un certo rilievo presenta il **tema dell'inizio e della cessazione della demanialità o dell'indisponibilità** dei beni culturali.
Sulla scorta di quanto emerge in sede di teoria dei beni pubblici [v. ad esempio Sandulli 1989, 805 ss.; Casetta 2012, 211] dovrebbe dirsi che l'inizio coincida con il momento in cui il bene risulta riconducibile a uno dei tipi configurati dalla norma come demaniali o patrimoniali indisponibili – talora a tal fine richiedendosi una certa destinazione da parte dell'amministrazione (è il caso dei beni da ultimo indicati) – e sussista l'appartenenza da parte dell'ente pubblico previsto dalla norma medesima. Tuttavia per gli immobili che compongono il demanio culturale queste condizioni non paiono più sufficienti. L'art. 822, comma 2, cod. civ. parla invero di «immobili riconosciuti d'interesse storico [...] a norma delle leggi in materia», il che suggerisce la necessità che intervenga un atto di riconoscimento di tale interesse per la riconducibilità di detti beni al demanio culturale. E ora – a differenza che nel passato – il Codice ha previsto nella verifica di cui all'art. 12 tale atto. Pertanto può concludersi che la demanialità culturale, per gli immobili, richieda fra i requisiti anche l'esito positivo della verifica (mentre ciò continua a non valere per le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi e delle biblioteche, che come precisato *supra*, par. 4.3, sono beni culturali *ex lege*).

... cessazione

La cessazione poi della demanialità o della indisponibilità si verifica quando il bene perde i caratteri del tipo previsto dalla norma al quale apparteneva – a tal fine richiedendosi il venir meno dell'eventuale destinazione che costituiva presupposto per la riconducibilità al tipo – oppure, quando ciò sia consentito dalla legge, quando venga meno l'appartenenza all'ente pubblico (per un'eccezione peraltro *infra*, in questo stesso paragrafo).
Brevemente sulla condizione giuridica dei beni pubblici in rapporto ai tipi di appartenenza.

Regime dei beni demaniali

• La disciplina dei **beni demaniali** è dettata dall'art. 823, comma 1, cod. civ., secondo il quale essi «sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano». È questa la regola dell'**incommerciabilità**.

Incommerciabilità

In termini generali si ritiene che la regola concerna solo i beni che non possono che appartenere al demanio statale o che sono necessariamente legati a un certo ente (ad esempio, le piazze di un centro urbano), mentre per quelli suscettibili di appartenere anche ad altri enti territoriali valga la diversa regola della trasferibilità, nel rispetto peraltro di un eventuale legame con un determinato territorio. È da pensare, pertanto, che, ad esempio, un immobile d'interesse storico possa passare dalla proprietà dello Stato a quella di un altro ente territoriale, ma se l'immobile risulta strettamente legato a un certo territorio (perché «emblema», ad esempio, di una città), la sua trasferibilità sia ristretta agli enti che annoverano quel territorio come elemento costitutivo [sul punto Sandulli 1989, 798 s.].

Sottrazione alla garanzia patrimoniale e all'espropriazione

Tale regola si manifesta altresì nella **sottrazione** degli stessi beni **alla garanzia patrimoniale** (non assoggettabilità a espropriazione forzata, né a esecuzione in forma specifica) **e all'espropriazione per pubblica utilità** (v. ora art. 4, comma

Inusucapibilità

1, del d.p.r. 8 giugno 2001, n. 237) nonché nella **inusucapibilità** (acquisizione della proprietà a seguito del possesso nel tempo).

Regime dei beni patrimoniali indisponibili

• A loro volta i **beni patrimoniali indisponibili** sono soggetti alla disciplina posta dall'art. 828, comma 1, cod. civ., per la quale essi «non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano». La regola generale desumibile dalla disposizione è dunque quella della **non sottraibilità del bene alla finalità cui è destinato**, che comporta la nullità degli atti che determinino tale risultato (*ex* art. 1418 cod. civ.; v. ora anche art. 164, comma 1, Cod.).

Non sottraibilità alla destinazione

Inalienabilità

Il che non esclude peraltro che in taluni casi ricorra una vera e propria inalienabilità. Pare questo il caso dei beni mobili oggetto di ritrovamenti, perché «riservati» allo Stato, come si è detto, dagli artt. 91, comma 1, Cod. e 826, comma 2, cod. civ.

Non soggezione all'espropriazione forzata

In generale, però, purché sia conservata la destinazione del bene, si ritengono possibili l'alienazione ad altro ente pubblico al quale sia stato conferito il servizio pubblico espletato con il bene, l'usucapione, la costituzione di diritti reali a favore di terzi e l'espropriazione per pubblica utilità (in vista di un interesse pubblico prevalente) (v. ora art. 4, comma 2, d.p.r. 237/2001), mentre è esclusa l'espropriazione forzata [Sandulli 1989, 796 ss.; Casetta 2012, 214].

Regime dei beni patrimoniali disponibili

• Per i **beni**, infine, **rientranti nel patrimonio disponibile** vale, ai sensi dell'art. 828, comma 1, cod. civ., la disciplina comune (ai beni dei privati), fatta salva la specifica regolamentazione contenuta nelle leggi che li riguardino.

La disciplina dei beni pubblici sinteticamente appena ricordata trova applicazione anche ai **beni culturali ad appartenenza pubblica** come **disciplina di carattere generale** o di base. Peraltro, integrazioni e deroghe significative – comportanti pertanto una **disciplina di carattere speciale** – sono presenti nella legislazione di settore e in particolare nel Codice. Di esse occorre ora fare indicazione.

Amministrazione

Preliminarmente merita un cenno l'**amministrazione** dei beni culturali dello Stato e degli enti pubblici. A qualunque tipo essi appartengano, l'amministrazione compete ad apposite strutture dei vari enti. Nel caso dello Stato i beni, se immobili, sono amministrati di massima dal ministero delle Finanze (art. 1, comma 1, del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440), ora ministero dell'Economia e delle Finanze, per il tramite dell'Agenzia del demanio (artt. 23 e 65 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300). Peraltro se assegnati a servizi governativi, essi s'intendono concessi in uso gratuito ai ministeri che curano i servizi in questione e sono da questi amministrati (art. 1, comma 2, del r.d. 2440 e art. 21 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827).

Viceversa l'amministrazione dei beni mobili spetta al singolo ministero che li ha in uso (art. 1, comma 3, del r.d. 2440/1923).

Catalogazione

Dei beni immobili e mobili sono previsti inventari, distinti secondo i tipi di appartenenza (art. 2 del r.d. 2440/1923 e artt. 1 ss. del r.d. 827/1924).

Simile all'inventariazione in termini materiali, ma diversa sotto il profilo funzionale, è la **catalogazione** dei beni culturali prevista dall'art. 17 Cod.

Mentre la prima tende a comporre l'elenco di tutti i beni posseduti da un ente a prescindere dal loro valore culturale, la seconda si propone di raccogliere in documenti denominati «schede» tutte le notizie di carattere storico, artistico e giuridico concernenti i singoli beni culturali [Vaccaro Giancotti 2000, 67].

La catalogazione è considerata momento preliminare sia rispetto al riconoscimento delle qualità intrinseche del bene culturale (e quindi aspetto connesso alla sua individuazione), sia rispetto all'attività di vigilanza e conservazione (e pertanto aspetto legato in generale alla tutela) [Petraroia 2007, 128 ss.]. L'art. 17 ne affida le funzioni amministrative (definizione delle procedure e modalità, studio delle metodologie) alla responsabilità primaria dello Stato, ma con un forte coinvolgimento («concorso») delle Regioni (commi 2 e 3). L'attività di catalogazione è, invece, affidata, per i beni pubblici, agli enti territoriali in ragione della loro appartenenza, mentre, per quelli privati, gli enti territoriali provvederanno d'intesa con i soggetti proprietari (comma 4). L'obiettivo è l'integrazione in rete delle banche dati curate da tali enti, sì da comporre il «catalogo nazionale dei beni culturali» (commi 2 e 5).

Proprio in rapporto alle sue molteplici valenze la catalogazione si presenta di rilevante importanza ai fini della funzione di tutela. Di questo si mostra ben consapevole il Codice che ai commi 2 e 4 dell'art. 17 impegna il ministero e gli enti territoriali minori a fissarne le modalità e a curarne l'attuazione. Si tratta a ben vedere di un'attività d'interesse generale, rispetto alla quale ben possono ipotizzarsi interventi di sussidiarietà verticale e orizzontale, che la normativa di tutela potrebbe delineare e promuovere.

Destinazione alla fruizione collettiva

I beni culturali (come pure i beni paesaggistici) ad appartenenza pubblica sono «**destinati alla fruizione della collettività**». Con tale previsione l'art. 2, comma 4, Cod. ha esteso a tutti i beni culturali pubblici l'affermazione che il TU, all'art. 98, riferiva ai soli beni demaniali. Peraltro, secondo la stessa norma, la destinazione incontra un limite nelle «esigenze di uso istituzionale» dei beni e nell'esistenza di «ragioni di tutela» (ossia esigenze di conservazione) degli stessi. Il limite delle «esigenze di uso istituzionale» viene meno nel caso dei beni culturali inalienabili, che secondo l'art. 54, comma 4, possono essere utilizzati «esclusivamente secondo le modalità e per i fini previsti dal Titolo II della [...] parte [seconda]», concernente la fruizione/valorizzazione.

Come si è detto (*supra*, par. 5), la destinazione al godimento pubblico è propria, in linea di principio, dei beni culturali *tout court*, pubblici o privati che siano, e non pare identificare un tratto distintivo di quelli pubblici rispetto agli altri beni culturali. È da dire però che il carattere conosce differenti livelli di attuazione (*infra*, cap. 5). Inoltre, le «esigenze di uso istituzionale» si delineano in particolare per i beni culturali demaniali «a doppio titolo» (ad es. una fortezza, che rientra anche nel demanio militare), per i quali la destinazione culturale del bene deve convivere – risultando anche significativamente compressa – con l'altra discendente dal diverso titolo di demanialità (talora dando luogo ad attriti fra amministrazioni [Giannini 1976, 35]). Da ultimo va tenuto presente che per i beni culturali degli enti territoriali vi possono essere usi «individuali» (art. 106 Cod.) che sottraggono i beni alla destinazione normale.

A ogni modo la formula dell'art. 2, comma 4, sembra presentare una qualche utilità, giacché distingue i beni culturali dai beni pubblici che costituiscono strumenti di cui l'amministrazione si serve per realizzare i suoi compiti (ad esempio le strade ferrate rispetto al servizio ferroviario) [Sandulli 1989, 782 s.].

Alienabilità

In tema di **alienabilità** dei beni culturali alla disciplina civilistica si sovrappone significativamente la disciplina di settore, specie quella contenuta negli artt. 53 ss. Cod. (l'argomento verrà trattato diffusamente *infra*, cap. 4, par. 3.1). Per il momento è sufficiente osservare che, in deroga al regime generale dei beni pubblici:
– non tutti i beni del demanio culturale sono inalienabili (art. 54, commi 1 e 2, e art. 55);
– all'opposto a essere inalienabili non sono solo beni del demanio culturale, ma anche beni (o cose) elementi del patrimonio indisponibile e di quello disponibile (art. 54, comma 2, lett. *a* e *c*).

Per completezza va inoltre tenuto presente che l'inalienabilità investe anche cose di soggetti privati *non profit* (art. 54, comma 2, lett. *a*).

Evoluzione normativa

È opportuno, infine, accennare al fatto che a partire dall'ultimo decennio dello scorso secolo i **beni pubblici**, e in particolare quelli dello Stato, sono stati ***interessati da un processo di razionalizzazione, valorizzazione e dismissione***.

Tale processo è iniziato con il d.l. 5 dicembre 1991, n. 386, conv. dalla l. 29 gennaio 1992, n. 35, ed è proseguito con una serie di atti normativi, tra i quali possono ricordarsi le ll. 23 dicembre 1996, n. 662 (art. 3, comma 86), 23 dicembre 1998, n. 448 (art. 19), 2 aprile 2001, n. 136, e il d.l. 25 settembre 2001, n. 351 (art. 3), conv. dalla l. 23 novembre 2001, n. 410 [sul punto Mari 2002, 820 s.].

Patrimonio dello Stato s.p.a.

Il processo ha coinvolto anche i beni pubblici aventi natura di beni culturali. Sono da segnalare al riguardo l'istituzione a opera del d.l. 15 aprile 2002, n. 63, conv. dalla l. 15 giugno 2002, n. 112, della «**Patrimonio dello Stato s.p.a.**» (con compiti di valorizzazione, gestione e alienazione del patrimonio dello Stato) e l'autorizzazione, contenuta nel medesimo atto normativo, alla Cassa depositi e prestiti di costituire «**Infrastrutture s.p.a.**» (con compiti di finanziamento soprattutto di infrastrutture e opere pubbliche) (artt. 7 e 8). Per la prima società l'art. 33, comma 8, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, ha disposto lo scioglimento e la messa in liquidazione, mentre per la seconda l'art. 1, comma 79, della l. 23 dicembre 2005, n. 266, ha stabilito l'incorporazione nella Cassa depositi e prestiti s.p.a.

Infrastrutture s.p.a.

Regime giuridico

Alla Patrimonio dello Stato s.p.a. potevano essere trasferiti, a titolo gratuito, diritti su beni del demanio e del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato. Il trasferimento di beni «di particolare valore artistico e storico [andava]

effettuato d'intesa con il ministro per i Beni e le Attività culturali». **Il trasferimento non modificava il regime giuridico**, previsto dagli artt. 823 e 829, comma 1, cod. civ., **dei beni demaniali trasferiti**. **Restavano comunque fermi i vincoli gravanti sui beni trasferiti** (art. 7, comma 10). Conseguentemente la direttiva Cipe del 19 dicembre 2002 aveva stabilito che l'alienazione di beni culturali da parte della società potesse avvenire solo nei casi consentiti dalla legge e comunque previa autorizzazione del Mic.
L'art. 33-*bis* del d.l. 98/2011 ha previsto un programma di valorizzazione e alienazione del patrimonio pubblico, disciplinando la relativa procedura.

Va altresì ricordato che all'interno del c.d. federalismo demaniale l'art. 5, comma 5, del d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, ha previsto che nell'ambito degli accordi di valorizzazione di cui all'art. 112 del Codice (*infra*, capp. 5 e 7), «lo Stato provvede, entro un anno dalla data di presentazione della domanda di trasferimento, al trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali, ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del citato Codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione».

Beni culturali come opere dell'ingegno

I beni culturali, oltre che come beni patrimoniali, possono essere presi in considerazione come **opere dell'ingegno**. In termini più avvertiti, le cose materiali che costituiscono il supporto dei beni culturali ai sensi del Codice (ossia i beni culturali materiali) possono venire in rilievo in quanto opere dell'ingegno ai sensi degli artt. 2575 ss. cod. civ. e della l. 22 aprile 1941, n. 633, in tema di diritto d'autore.

È da aggiungere per completezza che analoga doppia rilevanza si pone per le entità costituenti beni culturali immateriali (come pure per le riproduzioni di beni culturali di entrambi i tipi). In questa sede però, per necessaria sinteticità del discorso, si farà riferimento solo a quelle rilevanti per il Codice.
Della possibile qualificazione della medesima entità come bene culturale e come opera dell'ingegno e dell'interferenza che ne deriva fra le relative distinte discipline (finalizzate a proteggere, l'una, un'oggettiva testimonianza di civiltà, l'altra, l'ingegno dell'autore, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 5357/2020) è consapevole lo stesso Codice, che all'art. 107, comma 1, in tema di riproduzione e uso precario di beni culturali in custodia di enti pubblici territoriali, fa **salve le «disposizioni in materia di diritto d'autore»** (nello stesso senso v. l'art. 108, comma 3-*bis*, n. 1), prevedendo un «doppio binario» [Musso 2008, 112, n. 6], ossia la loro applicazione congiunta. Si tratta di un concorso di complessi normativi che non di rado genera difficoltà agli operatori (e talora non solo ad essi). Per tale motivo si faranno alcuni cenni alla disciplina del diritto d'autore ai fini di un inquadramento di base.

Disciplina del diritto d'autore

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, la l. 633/1941 protegge le opere dell'ingegno di carattere creativo appartenenti, tra le altre categorie, alle «arti figurative», all'«architettura» e alla «cinematografia», dal comma 2 declinate come «opere della scultura, della pittura, dell'arte del disegno, della incisione e delle arti figurative similari», come «disegni e opere dell'architettura» nonché come «opere dell'arte cinematografica» e «fotografiche» (nn. 4-7, cfr. anche art. 145, comma 1).

Diritti patrimoniali

La protezione sorge in automatico per effetto e al momento della creazione dell'opera (art. 6). Quanto al contenuto del diritto d'autore occorre distinguere fra **«diritti patrimoniali»** e **«diritti morali»** [Spedicato 2020, 85 ss. e 137 ss.].
I primi, consistenti in diritti esclusivi «di utilizzazione economica» dell'opera dell'ingegno (artt. 12-18-*bis*) e spettanti – si badi – in genere all'autore della stessa e non al proprietario della cosa fisica che la incorpora (v. *infra*) – comprendono in particolare quelli di pubblicazione, riproduzione, messa in commercio, modificazione e rielaborazione. Nel caso di opera dell'arte figurativa è presente anche quello di ottenere un compenso sul prezzo di vendita professionale successiva alla prima cessione dell'opera da parte del suo autore (artt. 144 ss., c.d. diritto di seguito). Presentano i caratteri della reciproca indipendenza, e (fatta eccezione per il diritto di seguito, cfr. art. 147) della disponibilità da parte del titolare (artt. 19 e 107) nonché della limitata durata nel tempo: generalmente, per tutta la vita dell'autore e sino al termine del settantesimo anno solare dopo la sua morte, ossia per 70 anni *p.m.a.* (cfr. art. 25), periodo questo che inizia a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui si verifica tale evento. Decorso il termine, l'opera non è più oggetto di diritti esclusivi da parte degli aventi causa dell'autore, ma cade **«in pubblico dominio»**, che nel significato letterale esprimerebbe la libera utilizzabilità da parte di tutti i consociati, ma che in realtà deve (continuare a) misurarsi con le prerogative spettanti al proprietario (e in generale a chi ha la disponibilità) del supporto materiale su cui insiste l'opera dell'ingegno.
Nel caso delle opere dell'ingegno, infatti, in termini sostanzialmente non dissimili da quanto si deve fare a proposito dei beni culturali, occorre distinguere fra l'opera dell'ingegno intesa come risultato di un processo di natura intellettiva (entità immateriale) e il supporto fisico (il quadro, il volume, l'edificio ecc.) che la incorpora (entità materiale) che ne consente la fruizione e la circolazione. Entità ontologicamente diverse su cui insistono diritti giuridicamente differenti (diritto d'autore e diritto di proprietà): solo all'autore spettano (tendenzialmente) i diritti di utilizzazione economica dell'opera dell'ingegno sopra richiamati, mentre il proprietario può godere e disporre dell'entità materiale (*ex* art. 832 cod. civ.) [Spedicato 2020, 31 ss.]. Il che si riflette in un possibile «condizionamento» della utilizzazione economica. La «dualità» viene meno con la scadenza di tali diritti, ma resta come tema se il diritto esclusivo del proprietario del supporto comprenda sempre (allo stato della legislazione) o debba comprendere (in prospettiva) il controllo sull'immagine del bene, specie quando questo sia ad appartenenza pubblica (ovvero **«in dominio pubblico»**) [ad es. Spedicato 2011, par. 4; Resta 2013, parr. 2.2 s.; Morbidelli 2014, par. 4].

Diritti morali

I diritti morali d'autore invece, come recita la rubrica della sezione II del Titolo I, capo III, della legge, mirano a difendere la «personalità dell'autore», ossia del soggetto legato all'opera in quanto suo creatore. Del tutto indipendenti dai diritti patrimoniali (art. 20), essi annoverano in particolare quello di paternità, di inedito, all'integrità, all'immodificabilità (di massima) e all'opposizione ad atti in danno dell'opera, nonché al ritiro della stessa dal commercio (artt. 12, 20 s. e 142 s.). Diversamente dai diritti patrimoniali sono inalienabili e non conoscono limiti di tempo (artt. 22 s. e 142). Dopo la morte dell'autore possono essere fatti valere dai familiari (coniuge, figli, ascendenti ecc.) a tutela dell'onore o della reputazione dello stesso, nonché «qualora finalità pubbliche lo esigano» dal responsabile del Mic (art. 23).

LETTURE DI APPROFONDIMENTO

Sui profili storici della normazione sui beni culturali: M.S. Giannini, *Uomini, leggi e beni culturali*, in «Futuribili», 1971, nn. 30-31, pp. 33 ss., ora in Id., *Scritti*, vol. VI: *1970-1976*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 281 ss.; W. Vaccaro Giancotti (a cura di), *Beni e attività culturali nell'evoluzione del sistema giuridico. La legge 1089/1939: dottrina, giurisprudenza, legislazione a confronto*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1998; R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Bologna, Il Mulino, 2004; L. Casini, *I beni culturali da Spadolini agli anni Duemila*, in AA.VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 423 ss.; L. Casini, *«Todo es peregrino y raro…». Massimo Severo Giannini e i beni culturali*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2015, n. 3, pp. 987 ss.; A. Emiliani, *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani 1571-1860*, Firenze, Polistampa, 2015; G. Melis, *Dal Risorgimento a Bottai e a Spadolini. La lunga strada dei beni culturali nella storia dell'Italia unita*, in «Aedon», 2016, n. 3; C. Luchetti, *L'evoluzione delle normative sulla tutela del patrimonio culturale (la «Legge Nasi» e l'attualità delle sue previsioni)*, in «Giustamm.it», 2018, n. 5.

Sul quadro costituzionale: F.S. Marini, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2002; F. Rimoli, *L'arte*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II: *Diritto amministrativo speciale*, II ed., Milano, Giuffrè, 2003, pp. 1513 ss.; G. Clemente di San Luca, *La elaborazione del «diritto dei beni culturali» nella giurisprudenza costituzionale*, in «Aedon», 2007, n. 1; F. Merusi, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, in «Dir. amm.», 2007, pp. 1 ss.; S. Settis, *La tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e l'art. 9 cost.*, Napoli, Jovene, 2008; R. Chiarelli, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, Giappichelli, 2010; F. Rimoli, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in «Riv. giur. ed.», II, pp. 505 ss.; M. Ainis e V. Sgarbi, *La Costituzione e la bellezza*, Milano, La Nave di Teseo, 2016; G. Volpe, *Un patrimonio italiano. Beni culturali, paesaggio e cittadini*, Torino, Utet, 2016; Aipda, *Annuario 2018. Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; P. Carpentieri, *Pubblico e privato nei beni culturali*, in «Giustamm.it», 2020, n. 7; S. Mabellini, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Torino, Giappichelli, 2021.

Sul Codice: M. Cammelli, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: dall'analisi all'applicazione*, in «Aedon», 2004, n. 2; V. Carbone, *Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio*, in «Il Corr. giur.», 2004, pp. 845 ss.; F. Pagano, *I beni culturali e ambientali dopo il Codice Urbani*, in «Riv. giur. ed.», 2004, pp. 140 ss.; G. Sciullo, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: principi dispositivi ed elementi di novità*, in «Urb. e app.», 2004, pp. 763 ss.; G. Severini, *I principi del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in «Giorn. dir. amm.», 2004, p. 469; M. Torsello, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio* e *Le ragioni di una codificazione*, in «giustizia-amministrativa.it», 2004; ministero per i Beni e le Attività culturali, Ufficio studi e Ufficio legislativo (a cura di), *Dal Testo unico al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Roma, Bardi, 2004; A.M. Angiuli e V. Caputi Jambrenghi, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, Giappichelli, 2005; S. Cassese, *Codici e codificazione: Italia e Francia a confronto*, in «Giorn. dir. amm.», 2005, pp. 95 ss.; L. Casini, *La codificazione del diritto dei beni culturali in Italia e in Francia*, in «Giorn. dir. amm.», 2005, pp. 98 ss.; B.G. Mattarella, *La codificazione del diritto dei beni culturali e del paesaggio*, in «Giorn. dir. amm.», 2005, pp. 793 ss.; R. Tamiozzo (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2005; G. Trotta, G. Caia e N. Aicardi (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in «Le nuove leggi civ. comm.», 2005, nn.

CAPITOLO 3

Organizzazione e soggetti

1. IL SISTEMA DEL PATRIMONIO CULTURALE: SOGGETTI PUBBLICI E SOGGETTI PRIVATI

Una pluralità di attori

Il settore del patrimonio culturale è aperto all'intervento di una pluralità di **soggetti** sia **pubblici** sia **privati**, chiamati ad assolvere ruoli diversi in ragione sia della loro dimensione istituzionale e natura giuridica sia della relazione in cui si trovano con il singolo bene.

I livelli istituzionali

Quanto ai **soggetti pubblici** nei quali si articola la Repubblica, le loro attribuzioni, in termini di doveri e possibilità d'intervento, dipendono dalle competenze a essi riconosciute dalla Carta costituzionale e, sulla sua base, specificate dal legislatore ordinario, principalmente dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e succ. mod.), nelle disposizioni che saranno esaminate in questo capitolo (v. *infra*, par. 2).

Il ruolo da essi concretamente assolto dipende tuttavia, in molta parte, anche dagli assetti dei loro apparati amministrativi e, in particolare, dalle soluzioni organizzative alle quali affidano l'esercizio dei propri compiti, dalle risorse umane e finanziarie delle quali dispongono o che riescono ad attivare, dai rapporti dei quali riescono a essere parti sia all'interno dello stesso ambito pubblico sia rispetto alla variegata sfera del privato. Un quadro composito di soggetti e di strumenti che comunque si confrontano con la preminenza, quasi assorbente, del ministero di riferimento, il Mic, e delle sue attribuzioni, alla cui analisi è dedicato il paragrafo 4 di questo capitolo.

A proposito dei livelli istituzionali nei quali si articola la Repubblica, è opportuno ricordare che, in base all'**art. 114 Cost.**, «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» e che «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con

Questo capitolo è di Carla Barbati.

propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Come aggiunge l'**art. 116 Cost.**, «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano».
Salvo quanto si avrà modo di illustrare nelle pagine seguenti, l'art. 1 del d.lgs. 42/2004, nell'introdurre i principi della disciplina codicistica, dopo avere stabilito nel comma 1 che la Repubblica, in attuazione dell'art. 9 Cost., «tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'art. 117 della Costituzione», specifica che «Lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale» (comma 3) e che «gli altri soggetti pubblici, nello svolgimento della loro attività, assicurano la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale» (comma 4).

Natura del soggetto

Circa la **natura giuridica del soggetto** chiamato o comunque legittimato ad agire in questo settore, la principale differenza è quella che separa i soggetti **pubblici** dai soggetti **privati**.

La relazione con il bene

Questa distinzione rilevante, con le sue interne eterogeneità, agli effetti delle azioni di cui il patrimonio culturale deve e può essere fatto oggetto, nei termini che si vedranno nel paragrafo 4 di questo capitolo e più diffusamente nel capitolo 5, quando interessa lo stesso titolare di diritti sui beni culturali dà fondamento alla bipartizione in **beni culturali di proprietà pubblica** e **beni culturali di proprietà privata**, con il loro rispettivo regime giuridico.

In proposito, si ricorda che sempre l'art. 1 del Codice stabilisce che «Ai soggetti privati, proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale si chiede di garantirne la conservazione» (comma 5), salva la possibilità loro riconosciuta, da altre disposizioni del Codice, di assumere iniziative volte alla valorizzazione dei beni culturali di appartenenza sia pubblica sia privata (v. principalmente, artt. 111, 112, 113, 115 Cod.).
Quanto al regime giuridico cui sono sottoposti i beni culturali in relazione alla natura giuridica del soggetto che dispone di diritti su di essi, uno statuto speciale è previsto per il peculiare quanto rilevante *genus* dei beni appartenenti agli «enti e istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose» (art. 9 Cod.). Per essi, che vanno a comporre la categoria dei «beni culturali d'interesse religioso», è previsto un regime speciale, sulla base delle disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell'art. 12 dell'accordo firmato il 18 febbraio 1984, modificativo del Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929 e delle «leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione». In particolare, quanto ai beni appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche, l'art. 12 dell'accordo del 1984 stabilisce che «La Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico e artistico». Al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana, alla quale restano assoggettati, con le esigenze di carattere religioso, gli organi competenti delle due parti si prevede perciò concordino opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso.

2. LO STATO E LE AUTONOMIE TERRITORIALI

2.1. I principi costituzionali

Art. 9 Cost.

La Costituzione italiana dedica ai beni culturali uno dei suoi principi fondamentali. Nell'art. 9, nel suo testo originario, si legge che «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Successivamente, con la l. cost. 1/2022 è stato aggiunto un terzo comma: «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».
Con l'art. 9 Cost. sia la tutela del patrimonio culturale sia la sua valorizzazione, che è ciò in cui si traduce la promozione dello sviluppo della cultura, quando sia a esso riferita, sono state elevate tra i doveri (la tutela) e le finalità (la valorizzazione) che orientano l'azione della Repubblica.
Come spesso accade con le norme costituzionali, anche l'art. 9 è stato oggetto di estesi dibattiti, quanto al significato da assegnare alle sue enunciazioni.

La Repubblica come soggetto della tutela e della valorizzazione

Particolarmente discussa è stata l'accezione in cui assumere il termine **Repubblica** che, come risulta dai lavori dell'Assemblea costituente, fu accolto, nella seduta del 30 aprile 1947, in sostituzione dell'originario riferimento allo Stato, contenuto nell'allora art. 29, per «lasciare impregiudicata la questione dell'autonomia regionale».

Il termine «Repubblica» ricorre più volte nel testo costituzionale, dove non appare sempre utilizzato nel medesimo significato. Talvolta, esso è impiegato per riferirsi allo Stato-persona o Stato-apparato, ossia al livello di governo centrale, come nel caso dell'art. 33 Cost. Altre volte, lo si usa per riferirsi allo Stato-ordinamento, ossia allo Stato in tutte le articolazioni territoriali, come avviene nell'art. 114 Cost.

Sebbene nel passato vi sia stato chi ha sostenuto che il riferimento alla Repubblica nell'art. 9 Cost. dovesse intendersi allo Stato-apparato, l'orientamento prevalente, oggi consolidato, è stato ed è nel senso di ritenere che esso sia allo **Stato-ordinamento** [Ainis 1991].

L'art. 9 Cost. può pertanto annoverarsi fra le disposizioni che hanno introdotto l'esigenza di definire il quadro delle competenze in materia di beni culturali, ossia stabilire quali dei compiti da esso assegnati alla Repubblica spettino allo Stato centrale e quali possano essere conferiti alle autonomie territoriali.
La Costituzione del 1948, d'altro canto, non operava, in altre disposizioni, riferimenti significativi alla questione dell'assetto delle competenze in materia se si esclude la menzione operata nel (previgente) art. 117 dei «musei e biblioteche di enti locali», quali espressioni di un patrimonio culturale che, in quanto appartenente al territorio, era fatto rientrare fra le materie su cui le Regioni disponevano dell'(allora) competenza legislativa concorrente.

Le competenze dello Stato e delle Regioni nel Titolo V, parte seconda, della Costituzione

A seguito delle modifiche apportate dalla **l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3**, al **Titolo V, parte seconda, della Costituzione**, i principi enunciati nell'art. 9 della Costituzione hanno conosciuto nuovi sviluppi, anche quanto agli assetti delle competenze e perciò al ruolo dello Stato e degli altri enti territoriali nel settore dei beni culturali.
Il legislatore costituzionale del 2001, accogliendo i criteri di riordino delle funzioni amministrative fissati dalla l. 15 marzo 1997, n. 59, ha rafforzato l'autonomia dei livelli di governo subnazionali, ribaltando il principio che sino ad allora aveva retto il riparto delle potestà legislative fra Stato e Regioni.

L'autonomia e il suo rafforzamento

L'autonomia, da intendersi, secondo il suo significato etimologico, come capacità di governare sé stessi, comporta che vi siano materie o interessi assegnati all'autodeterminazione dei soggetti ai quali essa sia garantita o anche solo riconosciuta dalle norme costituzionali. Gli spazi entro i quali può affermarsi dipendono dai confini apposti dalle leggi o, come avviene nel caso delle autonomie territoriali, dalla stessa Costituzione. Il principio autonomistico è d'altro canto tra quelli fondamentali della nostra Carta costituzionale, enunciato nell'*incipit* dell'art. 5, laddove si stabilisce che «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali».
Alla l. 59/1997 si deve l'avvio di quello che, da taluni, fu definito il «federalismo amministrativo» a Costituzione invariata e che altri preferirono denominare «terzo decentramento», per rilevarne la continuità con i precedenti processi volti a dare attuazione al principio autonomistico. La l. 59/1997 ha dato, infatti, forma e contenuti al terzo intervento effettuato dal legislatore ordinario per il decentramento di compiti e funzioni amministrative, a favore del sistema delle autonomie territoriali, successivo al primo decentramento operato con il d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3, e al secondo decentramento, disposto con il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 48).
La l. 59/1997, non potendo agire sull'assetto delle competenze legislative che, in quanto costituzionalmente determinato, avrebbe richiesto una legge di revisione costituzionale, perseguiva due obiettivi: intervenire sull'assetto delle competenze amministrative, le sole sulle quali poteva intervenire, operandone un decentramento più ampio di quello praticato sino ad allora; riordinare l'amministrazione statale, ridisegnandone, anche dimensionalmente, gli apparati così da renderla adeguata al nuovo ruolo che le sarebbe spettato una volta effettuati i conferimenti al sistema delle autonomie.
Quanto al decentramento amministrativo, la riforma avviata nel 1997 sceglie, per potenziarlo, di ribaltare i criteri di attribuzione delle relative competenze, accogliendo il modello di riparto che la l. cost. 3/2001 estenderà alle potestà legislative. Lo Stato diventa titolare di competenze amministrative speciali, limitate alle materie espressamente indicate nell'art. 1, comma 3, della l. 59/1997. Tutto quanto non è incluso in questo elenco deve intendersi conferito, ossia delegato, trasferito o attribuito alle Regioni e agli enti locali (art. 1, comma 2, l. 59/1997). Indicazioni che troveranno attuazione in una serie di decreti legislativi successivi, fra i quali, di peculiare rilevanza e incidenza, per l'estensione dei settori ai quali si applica, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

La potestà legislativa: art. 117 Cost.

In base a quanto prevede l'art. 117 Cost., come riscritto dalla l. cost. 3/2001, la **potestà legislativa spetta allo Stato e alle Regioni**. Entrambi sono tenuti a esercitarla nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Diversi sono tuttavia gli ambiti assegnati alla loro competenza e, dunque, diversa è l'estensione della loro potestà legislativa (comma 1).

Lo **Stato** è titolare di una **potestà legislativa esclusiva** per una serie di materie o, più ampiamente, di interessi elencati nel comma 2 dell'art. 117 Cost. Dispone pertanto di una potestà legislativa che potrebbe definirsi speciale, in quanto riferita, sul modello di quanto avviene negli ordinamenti di tipo federale, solo a taluni ambiti espressamente indicati.
Altre materie, elencate nel comma 3 dell'art. 117 Cost., sono oggetto di una **competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni** ossia, come precisa in chiusura la disposizione costituzionale, in queste materie le Regioni dispongono della potestà legislativa, ma essa deve essere esercitata nel rispetto dei principi fondamentali di disciplina, la cui determinazione è riservata alla legge dello Stato.

Circa l'estensione dell'intervento consentito allo Stato, tramite le leggi di fissazione dei principi fondamentali, molto dipende da ciò che s'intenda per «principio fondamentale». Questione da sempre controversa, stante la sostanziale politicità di ogni valutazione tesa a stabilire quando una disciplina possa ritenersi solo «di principio». Tale qualificazione, in ogni caso, non può intendersi rimessa alla sola valutazione del legislatore statale. Nel caso in cui ciò risulti controverso, la competenza a verificare l'effettiva natura «di principio» delle disposizioni di legge statale è della Corte costituzionale, adita nelle forme e nei modi previsti dalla stessa Costituzione.

Le altre materie che non siano fra quelle elencate come oggetto di una competenza legislativa esclusiva dello Stato o concorrente di Stato e Regioni e di per sé perciò «innominate» appartengono alla **competenza legislativa generale delle Regioni** che, come lo Stato, sono tenute a esercitarla nel rispetto dei soli limiti stabiliti nel comma 1 dell'art. 117 Cost.

Per le Regioni che, a norma dell'art. 116, comma 1, Cost., dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, ossia per il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, come tali considerate Regioni a statuto speciale, vale il rinvio a quanto stabilito nei loro statuti, adottati con legge costituzionale.

Un modello di riparto delle competenze che, tuttavia, può conoscere anche le variazioni previste nell'art. 116, comma 3, Cost. (su cui v. *infra*).

La potestà regolamentare: art. 117, comma 6, Cost.

Le soluzioni accolte in materia di potestà legislativa si riflettono sul riparto della **potestà regolamentare**, nel cui esercizio si adottano gli atti normativi secondari tramite i quali le leggi trovano attuazione e applicazione.
Allo Stato spetta la potestà regolamentare nelle materie assegnate alla sua legislazione esclusiva, salva la possibilità di delegarla alle Regioni. Alle Regioni spetta «in ogni altra materia», dunque sia in quelle assegnate alla loro competenza legislativa generale sia in quelle attribuite alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni (art. 117, comma 6, Cost.).

I Comuni, le Province e le Città metropolitane, quali enti territoriali ai quali è riconosciuta solo la potestà di adottare atti normativi secondari, hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, comma 7, Cost.).

Le funzioni amministrative: art. 118 Cost.

Il riparto delle **funzioni amministrative** fra le diverse articolazioni territoriali della Repubblica risponde ai principi enunciati nell'**art. 118, comma 1, Cost.**, ove si legge che «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base di **principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza**».

La variabilità degli assetti

Un disegno che rifugge dunque da ogni rigidità, per accogliere semmai l'idea di uno «scorrimento» delle funzioni amministrative, da allocare presso il livello di governo maggiormente adeguato a esercitarle. La loro attribuzione ai Comuni, quali enti più vicini alle collettività, deve pertanto intendersi come un'indicazione di preferenza, superabile quando altre valutazioni, riferite alla rilevanza e alla complessità degli interventi nei quali si estrinsecano le diverse funzioni, inducano a collocarle presso un livello di governo superiore che potrà essere individuato, secondo i casi, nella Provincia, nella Città metropolitana, nella Regione o nello Stato.

I principi della sussidiarietà (verticale), della differenziazione e dell'adeguatezza aprono, pertanto, a scenari che potranno essere altamente differenziati, in considerazione delle realtà territoriali e delle funzioni che si tratta di esercitare.

In base alle indicazioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale, con sentenza 303/2003, la variabilità degli assetti, indotta dai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione potrà investire anche il piano delle funzioni legislative, conducendo allo spostamento verso l'alto, sino in capo allo Stato, delle stesse potestà legislative/normative che accompagnano, come impone il principio di legalità dell'azione amministrativa, la disciplina delle funzioni amministrative. Una deroga, dunque, al disegno costituzionale, tracciato dall'art. 117 Cost., che comunque richiede, fra le altre condizioni, la «previa intesa» con la Regione interessata [Bartole 2004].

L'attribuzione delle funzioni amministrative richiede un atto di natura legislativa. Pertanto, i soggetti che decidono, in merito al loro riparto, sono lo Stato o le Regioni, i quali provvedono con proprie leggi a disporre questi conferimenti, ciascuno per le funzioni che rientrino nelle rispettive aree di competenza legislativa.

In questo senso, l'art. 118, comma 2, Cost. per il quale «I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». A questo proposito, occorre aggiungere che gli assetti delle funzioni amministrative, già variabili, in base ai principi enunciati nell'art. 118 Cost., hanno conosciuto le ulteriori differenziazioni indotte dal ridisegno dell'amministrazione locale avviato dalla l. 7 aprile 2014, n. 56. Nell'intento di realizzare una semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali, a Costituzione invariata, la legge del 2014 è intervenuta sul livello di governo intermedio, fra Stato e Regioni, coincidente con le Province e con le Città metropolitane, trasformandole in enti di area vasta. In particolare, le Province, già enti elettivi, sono diventate enti di secondo grado, come tali non direttamente elettivi, espressioni dei Comuni compresi nel loro territorio (art. 1, comma 85, l. 56/2014). Alle Città metropolitane, del pari considerate «enti di area vasta», ma con funzioni potenzialmente più accentuate di governo e di gestione, era invece rimessa la scelta di costituirsi in forma elettiva o come enti di secondo grado.

Anche i Comuni sono stati interessati da questo riordino, per la parte in cui si voleva assicurare un ambito dimensionalmente adeguato all'esercizio delle funzioni loro spettanti sia tramite il ricorso obbligatorio a forme associate di esercizio delle funzioni, per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, sia tramite processi di vera e propria fusione.

Di là dalle indicazioni fornite dalla legge statale, il disegno demandava molto alla Regione. A essa è infatti assegnato il compito di concorrere a realizzare la trasformazione dell'amministrazione locale, definendo il ruolo delle Province e delle Città metropolitane e decidendo in merito all'allocazione delle funzioni nonché alle modalità organizzative del loro esercizio. Nella realtà attuativa, le Regioni hanno seguito metodi e modelli molto differenti oscillanti tra la sostanziale continuità con gli assetti precedenti e la scelta, prevalente, di accentrare presso di sé molte funzioni, in precedenza esercitate dalle Province.

Le competenze legislative e i beni culturali

Quanto ai **beni culturali**, l'assetto delle competenze legislative stabilito dal legislatore costituzionale, sulla scorta delle scelte effettuate, per il riordino delle funzioni amministrative, dalla l. 59/97 e dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, con cui se ne precisò il disegno, si fonda sulle **funzioni-attività** delle quali i beni culturali si considerano prioritariamente oggetto. Dunque, i beni culturali non rilevano, a questi effetti, come materia a sé, ma semmai come ambito o settore.

In base a quanto dispone l'art. 117, comma 2, lett. *s*, alla **potestà legislativa esclusiva dello Stato** è riservata la **tutela** (dell'ambiente, dell'ecosistema e) dei beni culturali.

Alla **potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni** è assegnata la **valorizzazione** dei beni culturali (e ambientali) (art. 117, comma 3, Cost.).

A questo proposito, è opportuno ricordare il differente assetto delle competenze anche legislative accolto per le Regioni a statuto speciale. In particolare, merita rilevare che lo statuto della Regione Sicilia, approvato con r.d. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2, prevede che a essa spetti la legislazione esclusiva anche in materia di «conservazione delle antichità e delle opere artistiche», oltre che di musei e biblioteche (art. 14, lett. *n* e *r*, St. Reg. Sicilia). In base a quanto precisato dall'art. 1 del d.p.r. 30 agosto 1975, n. 637, l'amministrazione regionale esercita pertanto le attribuzioni delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato in materia di antichità, belle arti, musei e tutela del paesaggio, avvalendosi di soprintendenze configurate come uffici regionali, tenute a inviare, per conoscenza, al ministero relazioni bimestrali in merito ai provvedimenti adottati ai sensi della normativa statale. Solo per il patrimonio archivistico, il Mic dispone, nella Regione Sicilia, di competenze e di propri uffici periferici. Si ricorda, inoltre, lo statuto della Regione Trentino-Alto

Adige, approvato con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5 e successive modifiche, e riordinato con d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670, il quale assegna, invece, alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà di emanare norme legislative in materia di «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico» (art. 8, St. Reg. Trentino-Alto Adige), sia pure in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica. Alle Province autonome sono trasferiti anche gli uffici preposti all'esercizio delle relative funzioni ed è, anche qui, solo con riferimento al patrimonio archivistico che il Mic dispone di proprie strutture periferiche.

La Costituzione, all'art. 116, comma 3, consente tuttavia che questo modello di riparto delle competenze legislative possa conoscere variazioni. Alle Regioni che, sentiti gli enti locali, ne assumano l'iniziativa possono infatti essere assegnate, con legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere, e sulla base di un'intesa tra lo Stato e le Regioni, **«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»** sia per talune materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, fra le quali il legislatore costituzionale annovera espressamente la tutela, sia con riferimento alle materie di competenza legislativa concorrente, di per sé comprensive della valorizzazione.

È il regionalismo differenziato, quale modello autorizzato dal legislatore costituzionale per assegnare funzioni e compiti più ampi anche alle Regioni ordinarie che risultino in condizione di poterle esercitare. La l. 26 giugno 2024, n. 86, recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione», ha previsto che le funzioni (e le relative risorse) di tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di promozione e organizzazione delle attività culturali potranno essere oggetto di trasferimento alle Regioni a Statuto ordinario. Tuttavia, la Corte costituzionale nel novembre 2024 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. 86/2024 in diverse parti, laddove, tra l'altro, essa dispone che l'intesa tra lo Stato e la Regione e la successiva legge di differenziazione trasferiscano materie o ambiti di materie; prevede il conferimento di una delega legislativa per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (Lep) priva di idonei criteri direttivi; stabilisce che sia un decreto del presidente del Consiglio dei ministri (d.p.c.m.) a determinare l'aggiornamento dei Lep.

La potestà regolamentare e i beni culturali

I principi enunciati nell'art. 117, comma 6, Cost. per il riparto della **potestà regolamentare**, applicati alle funzioni-attività che interessano i beni culturali, comportano che essa spetti **allo Stato** con riferimento alla disciplina della **tutela**, salva possibilità di delegarne l'esercizio alle Regioni.
La circostanza, invece, che la **valorizzazione** sia assegnata alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni avrebbe potuto comportare, sulla base di un'interpretazione letterale della disposizione costituzionale, che essa rientrasse nella potestà regolamentare delle Regioni, anche con riguardo ai beni culturali che fossero nella titolarità dello Stato.
Questa possibile interpretazione è stata, tuttavia, corretta e superata dalla **Corte costituzionale** la quale, con **sentenza 19 dicembre 2003-20 gennaio 2004, n. 26**, ha ritenuto che il quadro delle competenze, delineato dall'art. 117 Cost., dovesse essere letto alla luce delle soluzioni già accolte dall'art. 152 del d.lgs. 112/1998.

Di conseguenza, il giudice costituzionale ha stabilito che **lo Stato** debba ritenersi legittimato a esercitare la propria **potestà regolamentare in materia di valorizzazione** quando i **beni culturali** interessati siano nella **sua titolarità** e che **le autonomie territoriali** siano **competenti** ad adottare propri regolamenti solo **per la valorizzazione dei beni culturali rientranti nella loro disponibilità**.

L'art. 152 del d.lgs. 112/1998, come sottolinea anche la Corte costituzionale nella sentenza 24/2006, «stabilisce [...] ai fini della definizione delle funzioni e dei compiti di valorizzazione dei beni culturali, che Stato, Regioni ed enti locali esercitano le relative attività ciascuno nel proprio ambito». Il che presuppone che ciascuno di questi livelli di governo sia competente a espletare tali funzioni e compiti «riguardo ai beni culturali, di cui rispettivamente abbia la titolarità». Questo criterio di riparto delle competenze, come precisa la Corte, «pur essendo inserito nel decreto legislativo n. 112 del 1998, anteriore alla modifica del Titolo V della Costituzione, conserva tuttora la sua efficacia interpretativa non solo perché è individuabile una linea di continuità tra la legislazione degli anni 1997-98, sul conferimento di funzioni alle autonomie locali, e la l. cost. 3/2001, ma soprattutto perché è riferibile a materie-attività, come, nel caso di specie, la tutela, la gestione o anche la valorizzazione di beni culturali, il cui attuale significato è sostanzialmente corrispondente con quello assunto al momento della loro originaria definizione legislativa».

Il riparto delle funzioni amministrative per i beni culturali

L'applicazione al settore dei beni culturali dei principi costituzionali che reggono l'assetto delle funzioni amministrative può, dunque, aprire ad assetti molto variabili. In proposito, occorre anche considerare l'ulteriore ragione di flessibilità che, quanto all'esercizio delle funzioni di tutela, è contemplata espressamente dall'art. 118, comma 3, Cost., laddove si prevede che la legge statale possa per esse disciplinare forme di intesa e coordinamento fra Stato e Regioni.

Quanto ai livelli del governo locale, si aggiungono poi le altre variabili indotte dal processo di riordino voluto dalla l. 56/2014. La trasformazione del livello di governo intermedio (Province e Città metropolitane) nei termini prima ricordati e la circostanza che gli interventi nel settore dei beni culturali non siano stati annoverati dalla legge del 2014 tra le funzioni fondamentali degli «enti di area vasta» (art. 1, commi 85 e 44) hanno rimesso al legislatore regionale decidere l'assegnazione delle attribuzioni e dei beni in precedenza imputati alle Province. Nonostante le disponibilità del Mic, inizialmente dichiarate, ad assorbire i beni culturali di proprietà provinciale così da assicurare continuità nella loro tutela e valorizzazione, la scelta operata in occasione dell'accordo stipulato, in sede di conferenza unificata, l'11 settembre 2014, in attuazione dell'art. 1, comma 91, della l. 56/2014, è stata nel senso di demandare alle Regioni la ricerca delle soluzioni per far fronte, anche quanto a risorse finanziarie, alle esigenze dei beni culturali già di proprietà delle Province. Il che ha condotto a comportamenti altamente differenziati. Sebbene non siano mancate Regioni che hanno

conservato tali attribuzioni in capo ai nuovi enti di area vasta, la maggior parte di esse ha preferito trattenere a sé queste funzioni, in via definitiva o transitoria [Tubertini 2016].

La flessibilità, conseguente a questa intrinseca variabilità, nell'assetto delle funzioni amministrative trova riscontro nelle soluzioni adottate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 e da leggi statali successive, nonché le modifiche a esse successivamente apportate, anche nell'ambito dei più ampi processi di riorganizzazione che hanno investito l'apparato ministeriale (su cui v. *infra*).

2.2. Le scelte del Codice dei beni culturali e del paesaggio

Sul tessuto delineato dalla Costituzione poggiano le soluzioni accolte dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, con cui è stato approvato il **Codice dei beni culturali e del paesaggio** corretto e integrato, in molte disposizioni, dai decreti legislativi 24 marzo 2006, nn. 156 e 157, e 26 marzo 2008, nn. 62 e 63, nonché da altri successivi provvedimenti.
L'adozione del Codice intendeva rispondere, principalmente, a due esigenze indicate dal legislatore nella delega conferita al governo con l'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137: codificare le disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (comma 1, lett. *a*), assicurare l'adeguamento della loro disciplina alle disposizioni costituzionali del 2001 (comma 2, lett. *a*).

Il Codice sostituiva il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali», del quale dichiarava l'integrale abrogazione (art. 184, comma 1), e si andava a sovrapporre alle soluzioni accolte, per l'assetto delle competenze amministrative, dal d.lgs. 112/1998 con il quale si era data attuazione al «terzo decentramento» voluto dalla l. 59/1997 (v. *supra*).

In particolare, il Codice cerca di offrire nuove, più esaurienti, risposte alla necessità di comprendere in che cosa consistano le diverse funzioni-attività delle quali i beni culturali possono essere oggetto e in relazione a esse configura i ruoli e le competenze dei diversi soggetti pubblici e privati.

Le funzioni in materia di tutela

Quanto alle funzioni amministrative in materia di **tutela dei beni culturali**, l'art. 4, comma 1, Cod. stabilisce che, al fine di garantirne l'esercizio unitario ai sensi dell'art. 118 Cost., esse sono attribuite al **ministero della Cultura**.

L'art. 4 ripropone, in tal modo, la scelta già effettuata con l'art. 1, comma 3, lett. *d*, della l. 59/1997 di riservare alla competenza amministrativa dello Stato la «tutela dei beni culturali e del patrimonio storico-artistico». Colloca dunque presso il livello di governo più alto, corrispondente a quello statale, l'esercizio di tali funzioni, introducendo in tal modo un parallelismo con le competenze legislative esclusive dello Stato (art. 117, comma 3) che l'art. 118 Cost. non

prevede più, come avveniva in precedenza, quale soluzione generale, per consentirla laddove si ritenga che solo lo Stato possa considerarsi adeguato, ossia attrezzato, a esercitarle.

Il ministero può esercitare queste funzioni direttamente oppure conferirne l'esercizio alle Regioni, tramite forme di intesa e coordinamento ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, Cod. A questa disposizione occorre, infatti, riferirsi per la rappresentazione delle funzioni e dei compiti che le **Regioni** e gli **altri enti pubblici territoriali**, vale a dire i Comuni, le Città metropolitane e le Province, possono esercitare, in materia di tutela, nell'assolvimento di un **ruolo** comunque **ausiliario**, ossia di cooperazione con il ministero, come anticipa la rubrica dell'art. 5 e specifica il primo comma della disposizione.
Le **Regioni** possono pertanto esercitare funzioni di **tutela**, sulla base di **specifici accordi o intese e previo parere della Conferenza Stato-Regioni**, con riguardo a **tipologie di beni culturali**, non appartenenti allo Stato, che il comma 3 dell'art. 5 individua nei «manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librarie, nonché libri, stampe e incisioni, carte geografiche, spartiti musicali, fotografie, pellicole o altro materiale audiovisivo, con relativi negativi e matrici».

Funzioni che sono state così ridefinite con il d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, quando sono state riportate in capo allo Stato le funzioni di tutela sui beni librari e altri a essi assimilati, già delegate alle Regioni in occasione del primo decentramento disposto con il d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3. Su questa scelta e sulle conseguenze che ne sono derivate sull'organizzazione del ministero, v. *infra*, par. 7.4.

L'art. 5, comma 4, Cod. consente comunque che il ruolo delle Regioni, in materia di tutela, possa estendersi. Prevede, infatti, la possibilità di individuare, sulla base dei principi di differenziazione e di adeguatezza, e nelle forme degli accordi o intese, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, «**ulteriori forme di coordinamento**», con le Regioni che ne facciano richiesta.
Questi accordi e queste intese possono altresì prevedere anche **particolari forme di cooperazione con gli altri enti pubblici territoriali** i quali vengono, in tal modo, riconosciuti fra i soggetti legittimati a intervenire in materia di tutela dei beni culturali (art. 5, comma 5, Cod.).
In ogni caso, anche quando le funzioni di tutela siano esercitate dalle Regioni, il **ministero**, secondo quanto dispone il comma 7 dell'art. 5, continua a esercitare «le **potestà di indirizzo e di vigilanza** e il **potere sostitutivo** in caso di perdurante inerzia o inadempienza», ossia continua a disporre di attribuzioni che potrebbero considerarsi «a tutela della tutela».

Le funzioni in materia di valorizzazione

Quanto alla **valorizzazione**, il Codice procura, innanzi tutto, indicazioni su quali siano il valore e l'ambito di applicazione da riconoscere alle proprie disposizioni in materia, stabilendo nell'art. 7 che esse valgono a fissare «i **principi fondamentali**» di disciplina, nel rispetto dei quali le Regioni esercitano la propria potestà legislativa.

Il ruolo del legislatore regionale

Per comprendere appieno quale sia il **ruolo del legislatore regionale**, in materia di valorizzazione, è tuttavia necessario considerare anche quanto previsto nei successivi artt. 102 e 112 dedicati, rispettivamente, alla fruizione e alla valorizzazione quali ambiti funzionali che il Codice ha scelto di distinguere, pur assoggettandone la disciplina ai medesimi criteri di riparto delle competenze legislative.
Queste disposizioni, con formulazione pressoché identica, precisano dunque che la legge regionale è autorizzata a disciplinare, nel rispetto dei principi fondamentali enunciati nel Codice e perciò in una fonte legislativa statale, la fruizione e la valorizzazione dei beni culturali presenti in istituti e luoghi della cultura «non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità», sulla base della normativa vigente.

Il ruolo del legislatore statale

Al legislatore statale è, invece, riconosciuta la competenza a disciplinare, tanto per i principi quanto per gli aspetti di dettaglio, la fruizione e la valorizzazione dei beni che si trovino nella sua titolarità-disponibilità. Indicazioni dalle quali deriva che lo Stato è legittimato a esercitare, sempre con riferimento a tali beni, anche la potestà regolamentare.

> In questo modo, il legislatore del Codice accoglie le indicazioni offerte dalla Corte costituzionale, specie con la sentenza 26/2004 (v. *supra*).

Le funzioni amministrative

Circa l'assetto delle **funzioni amministrative**, in materia di valorizzazione, il Codice non detta criteri per il loro riparto, se si esclude il principio secondo il quale «ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la valorizzazione dei beni di cui ha comunque la disponibilità» (art. 112, comma 6, Cod.).
Il Codice si preoccupa semmai di definire le **modalità di esercizio** delle funzioni e lo fa esprimendo un'opzione a favore delle logiche e degli strumenti della **cooperazione** e/o del **coordinamento** fra i diversi soggetti pubblici e, sia pure in via subordinata, tra questi e i soggetti privati.
In questo senso, peraltro, già l'art. 7, comma 2, Cod. stabilisce che «Il ministero, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali perseguono il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di valorizzazione dei beni pubblici». Gli artt. 102 e 112, commi 4 ss., Cod., a sviluppo di questa indicazione generale, declinano le modalità della cooperazione con riguardo alla fruizione e alla valorizzazione, a iniziativa pubblica, dei beni culturali di appartenenza pubblica, quasi a codificare il principio consensuale nei termini che meglio si vedranno nel capitolo 5.

3. I PRIVATI: RUOLO E INTERVENTI

Come si è anticipato in apertura di questo capitolo, anche i **privati** sono fra i soggetti che concorrono al sistema dei beni culturali. Per comprendere quale ruolo essi possano assolvere è necessario riferirsi a più disposizioni del Codice e a normative anche esterne a esso. Le azioni alle quali sono chiamati

o anche solo legittimati sono, d'altro canto, numerose ed eterogenee, come tali assoggettate a discipline diverse. Il che spiega perché neppure nel Codice sia rintracciabile un'unica disposizione generale nella quale siano definiti il titolo, le condizioni e le modalità dei loro interventi.
A ciò si aggiunga che la stessa figura del privato conosce declinazioni molto differenti a seconda si tratti di persone fisiche, ossia di singoli individui, oppure di persone giuridiche o di enti non riconosciuti, vale a dire di insiemi organizzati di persone e/o di beni *for profit* o *non profit*.
Il loro apporto al settore varia, peraltro, non solo in ragione della loro natura giuridica ma anche del rapporto in cui si trovino con il bene culturale e delle attività-funzioni di cui esso sia oggetto.

Il privato *non profit*

Mentre i soggetti *for profit* ovvero con scopo di lucro sono connotati, generalmente, dall'esercizio di attività che conducono a realizzare utili, quanto ai soggetti *non profit*, il loro insieme presenta maggiori articolazioni interne. Molti di essi rientrano nel novero degli enti del cosiddetto terzo settore, come ridisciplinato, sulla base della delega conferita con l. 6 giugno 2016, n. 106, dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e successive modifiche, recante il «Codice del terzo settore». In base a quanto stabilisce l'art. 4, comma 1, del d.lgs. 117/2017 sono enti del terzo settore «le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato, diversi dalle società, costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, e iscritti nel registro nazionale del terzo settore». Fra le attività di interesse generale, che le connotano, rientrano espressamente gli «interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio», ai sensi del Codice del 2004 e successive modificazioni (art. 5, comma 1, lett. *f*, d.lgs. 117/2017). Quali enti senza scopo di lucro, il loro patrimonio è utilizzato ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, e a essi è vietata la distribuzione, anche indiretta, di utili e avanzi di gestione a fondatori, associati, lavoratori e collaboratori o comunque a componenti degli organi sociali (art. 8, commi 1 e 2, d.lgs. 117/2017). Per quanto a essi assimilabili, sotto il profilo delle attività di interesse generale cui si dedicano, non sono soggette alla normativa dedicata al terzo settore le fondazioni bancarie, quali altri soggetti *non profit*, il cui ruolo è oggetto di specifica considerazione nell'art. 121 Cod. (sul punto, v. *infra*, cap. 5).

Doveri e facoltà dei privati

Il ruolo dei soggetti privati nei confronti dei beni culturali comprende sia doveri sia facoltà di intervento. Quanto ai doveri, a essi è dedicato uno dei principi posti a base della normativa codicistica. L'art. 1 del d.lgs. 42/2004, nel comma 5, stabilisce infatti che «I **privati** proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, sono **tenuti a garantirne la conservazione**», quasi a voler ulteriormente evidenziare lo speciale statuto giuridico, fatto di vincoli

pubblicistici e di limitazioni alle stesse facoltà proprietarie, cui sono sottoposti i beni culturali anche quando siano di proprietà privata.
Un impegno la cui estensione, tuttavia, si arresta in presenza degli interventi che si rendono necessari ad assicurare l'integrità del bene, quali espressioni di una funzione di tutela sottoposta, in tutte le sue fasi, alla vigilanza e al controllo degli apparati pubblici preposti e riservata, nella sua esecuzione, a soggetti qualificati.

Il privato per la valorizzazione

Ben più estesi e diversificati, tanto nella loro disciplina quanto nelle loro potenzialità, sono gli interventi autorizzati e sollecitati ai soggetti privati per la **valorizzazione del patrimonio culturale**.
In proposito, la disposizione generale di riferimento è l'**art. 6, comma 3, Cod.** Con implicito rinvio al principio di sussidiarietà orizzontale, enunciato nell'art. 118, comma 4, Cost., per il quale «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà», il legislatore del Codice stabilisce che «La Repubblica **favorisce e sostiene la partecipazione dei privati**, singoli o associati, alla **valorizzazione** del patrimonio culturale», quale ambito funzionale che si vuole, in tal modo, aperto all'iniziativa e all'azione dei soggetti privati, anche in ragione dell'ampio spettro di attività in cui essa si estrinseca.
In questo senso, anche il successivo **art. 111, comma 1, Cod.**, nel ribadire che alle multiformi attività di valorizzazione dei beni culturali «possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati», precisa, nel comma 2, che essa può essere **a iniziativa pubblica o privata**, ossia non deve considerarsi attività riservata ai soggetti pubblici. Anzi, quando sia a iniziativa privata si connota come «attività socialmente utile», della quale è riconosciuta «la finalità di solidarietà sociale» (art. 111, comma 4, Cod.), come tale destinataria di misure, anche fiscali, di favore.
Le condizioni alle quali i privati possono contribuire alle attività di valorizzazione differiscono, tuttavia, a seconda che essa abbia a oggetto beni culturali di proprietà privata o pubblica oltre che in relazione alla natura del privato.
Quanto alla **valorizzazione dei beni culturali di proprietà privata**, a iniziativa privata, l'**art. 113 Cod.** si preoccupa di riconoscere, innanzi tutto, la possibilità che essa, quale che sia la forma in cui si estrinseca, usufruisca di un **sostegno pubblico**, da intendersi come aiuto anche economico sotto forma di sovvenzioni o di agevolazioni fiscali, da parte dello Stato, delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali.
L'art. 113 prevede inoltre che le misure di sostegno siano adottate «tenendo conto della rilevanza dei beni culturali ai quali si riferiscono» (comma 2), potendo anche essere accompagnate da accordi con il proprietario, possessore o detentore del bene tramite i quali definire le modalità in cui realizzare queste attività di valorizzazione [Piperata 2007a, 450].
Con riferimento, invece, alla **valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica**, il possibile ruolo del privato differisce anche in ragione della sua natura *for profit* o *non profit* e del rapporto in cui si trovi con il bene culturale.

A definire queste distinte posizioni e potenzialità dell'intervento privato per le attività di valorizzazione dei beni culturali pubblici provvede l'**art. 112 Cod.**

Salvo rinviare alle analisi più estese e di contesto che se ne effettuano nel capitolo 5, basti qui ricordare che i **privati proprietari dei beni culturali** diventano fra i soggetti che possono essere attratti sia negli accordi stipulati fra i diversi livelli di governo per la definizione di strategie e accordi di valorizzazione in ambito regionale o subregionale, sia negli appositi soggetti giuridici da essi eventualmente costituiti per elaborare e attuare i conseguenti piani strategici di sviluppo regionale. Un privato, dunque, che in quanto proprietario di beni culturali è autorizzato a essere parte di questi progetti pubblici di valorizzazione su base territoriale e al quale è assimilato, pur quando non sia proprietario di beni, il **privato senza scopo di lucro** purché l'intervento in questo ambito di attività sia per esso previsto dalla legge o dallo statuto.
In base a quanto prevede l'art. 112, comma 9, Cod., i **privati** interessati, comprensivi delle **associazioni culturali o di volontariato**, dotate di adeguati requisiti, e che abbiano per statuto finalità di promozione e diffusione della conoscenza dei beni culturali, possono essere inoltre parti di **accordi**, di portata più contenuta, diretti **«a regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione di beni culturali»**.

I **privati «for profit»** vengono invece in considerazione, nel Codice, come possibili gestori delle attività di valorizzazione che a essi possono essere affidate in concessione, previa procedura di selezione a evidenza pubblica, quando le amministrazioni pubbliche cui i beni pertengono o anche gli appositi soggetti giuridici costituiti per l'elaborazione e l'attuazione dei piani strategici di sviluppo regionale e ai quali siano stati conferiti i beni scelgano di gestirle in forma indiretta (art. 115 Cod., su cui v. *infra*, cap. 5).
Occorre infine evidenziare che l'apporto dei soggetti privati alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale può essere anche di natura esclusivamente economica, come avviene nella forma della **sponsorizzazione**, quale contributo erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela o alla valorizzazione dei beni culturali (art. 120 Cod. e art. 134 del codice dei contratti pubblici), in quella delle **erogazioni liberali in denaro** o all'interno degli **accordi** stipulabili con le **fondazioni bancarie** (art. 121 Cod.). Interventi per i quali si rinvia alle analisi più diffuse del capitolo 5.

L'apporto di natura economica

4. L'ORGANIZZAZIONE STATALE: IL MINISTERO DELLA CULTURA

L'istituzione di un apparato ministeriale, provvisto di una propria dotazione finanziaria e dedicato al patrimonio culturale, fu voluta da Giovanni Spadolini, ministro senza portafoglio con delega per i beni culturali e l'ambiente dell'allora esecutivo Moro-La Malfa, e disposta con il d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito, con modificazioni, nella l. 29 gennaio 1975, n. 5

Come si legge nella disposizione di apertura del decreto legge con il quale si diede vita all'(allora) ministero per i Beni culturali e ambientali, il governo intendeva in tal modo rispondere alla necessità e all'urgenza di «affidare unitariamente alla specifica competenza di un ministero appositamente costituito la gestione del patrimonio culturale e dell'ambiente, al fine di assicurare l'organica tutela di interessi di estrema rilevanza sul piano interno e internazionale». Scelta che il ministro promotore ricondusse alle acquisizioni della commissione d'indagine istituita con l. 16 aprile 1964, n. 310, per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, nota anche, dal nome del suo presidente, come commissione Franceschini.
Al nuovo ministero furono perciò devolute le attribuzioni prima assegnate, in prevalenza, al ministero della Pubblica Istruzione, competente per le Antichità e le Belle Arti, le Accademie e le Biblioteche, e in parte, quanto agli Archivi di Stato, al ministero dell'Interno, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per le funzioni relative alla Discoteca di Stato, all'Editoria libraria e alla Diffusione della cultura.

La nascita del Mibac e le sue evoluzioni sino al Mic

Da allora il governo e l'amministrazione del patrimonio culturale, presso il centro statale, sono assegnate a un apposito ministero la cui configurazione organizzativa e funzionale ha conosciuto ripetute modifiche sino al riordino più rilevante che ne fu disposto con il **d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368**, di «Istituzione del ministero per i Beni e le Attività culturali, a norma dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59».

Come si evince dal suo titolo, con questo provvedimento si dava attuazione alla delega conferita al governo dall'art. 11, comma 1, lett. *a*, della l. 59/1997 perché, tramite uno o più decreti legislativi, si procedesse a «razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione dei ministeri». A questo fine, «ritenuto di dover procedere al riordino dell'organizzazione amministrativa statale nei settori dei beni culturali e delle attività culturali», accorpando le funzioni esercitate dal ministero per i Beni culturali e ambientali, dal dipartimento dello Spettacolo e dall'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi della Presidenza del Consiglio dei ministri, con il d.lgs. 368/1998 si dispose l'istituzione del Mibac (secondo l'originario acronimo).
La scelta s'inscriveva nel più ampio processo di riordino dell'amministrazione statale avviato dalla l. 59/1997 allo scopo di alleggerire (o, come preferì dire il legislatore, razionalizzare) l'amministrazione statale, anche in considerazione delle più ridotte funzioni che sarebbe stata chiamata a esercitare a seguito dei conferimenti di molte di esse al sistema delle autonomie. L'azione di riordino doveva interessare tutti i ministeri all'interno di un disegno organico e perciò contestuale. Le vicende che hanno riguardato il Mibac si sono tuttavia discostate da questo percorso, come peraltro lo stesso d.lgs. 112/1998 se ne era discostato per il settore dei beni culturali, non disponendo in proposito veri e propri conferimenti di funzioni e compiti amministrativi. La delega conferita dalla l. 59/1997 fu così esercitata prima e indipendentemente dalla più complessiva riforma del centro che sarebbe stata effettuata con i d.lgs. 30 luglio 1999, nn. 300 e 303, rispettivamente intitolati alla «Riforma dell'organizzazione del governo, a norma dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59» e all'«Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri a norma dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59» [Sciullo 1999], i quali intervennero sugli assetti funzionali del Mibac, già definiti dal d.lgs. 368/1998, con minime integrazioni.

Il d.lgs. 368/1998 istitutivo del Mibac ha successivamente conosciuto numerosi provvedimenti di modifica, venendo conservato come la fonte legislativa di riferimento, insieme con il d.lgs. 300/1999. In aggiunta, dal 2013 al 2021 il ministero ha più volte cambiato denominazione, passando da ministero per i Beni e le Attività culturali a ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (2013), poi di nuovo ministero per i Beni e le Attività culturali (2018), sino a ministero per i Beni e le Attività culturali e il Turismo (2019) e, infine, **ministero della Cultura** (2021), Mic in forma abbreviata, attuale denominazione. Altrettante riforme hanno interessato l'organizzazione interna dell'apparato ministeriale demandata, come per tutti i ministeri, ad appositi regolamenti.

A questo proposito, per meglio valutare le fonti di disciplina con le quali è necessario confrontarsi, è opportuno ricordare che, in base a quanto dispongono gli artt. 95, comma 3, e 97, comma 1, della Costituzione, spetta a una legge, o comunque a un atto legislativo a essa pari ordinato, determinare il «numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri», anche al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Questa riserva di legge «assoluta» si riferisce all'istituzione e alla disciplina dei ministeri, quali articolazioni del Consiglio dei ministri. È dunque in attuazione di queste norme costituzionali che il d.lgs. 300/1999 ha determinato il loro numero e definito le loro attribuzioni. Quanto invece all'organizzazione interna dei ministeri, quali apparati amministrativi, e alle norme di dettaglio sul loro funzionamento, a ciò provvedono atti normativi secondari.
Per ciò che concerne l'atto legislativo istitutivo del Mibac, ossia il d.lgs. 368/1998, le prime modifiche a quanto da esso previsto furono apportate dai provvedimenti di riforma complessiva del centro statale, in particolare dal d.lgs. 300/1999, il cui capo XII ne definisce, in conformità ai principi generali enunciati nel suo Titolo I, le attribuzioni (art. 52), le aree funzionali (art. 53) e l'ordinamento interno (art. 54). Fra le altre riforme che hanno interessato il d.lgs. 368/1998 si ricordano quelle dovute al d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3, di riorganizzazione del ministero ai sensi dell'art. 1 della l. 6 luglio 2002, n. 137, con le quali si intervenne, fra l'altro, sugli organi consultivi dello stesso, in termini tuttora conservati. Si dovette, invece, al d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156, recante «Disposizioni correttive e integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», di adozione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'abrogazione della disposizione (art. 10) con cui il d.lgs. 368/1998 aveva previsto la possibilità del ministero di partecipare ad accordi e a forme associative per la valorizzazione dei beni culturali e ambientali [Sciullo 2006a]. Di recente, si sono aggiunte le abrogazioni di talune previsioni (in particolare degli artt. 7 e 8 del d.lgs. 368/1998) disposte dagli ultimi regolamenti di organizzazione del ministero (su cui v. *infra*).
Quanto all'organizzazione interna, il ministero, già operante sulla base del d.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805, dopo l'adozione del d.lgs. 368/1998 ha visto l'adozione di un nuovo regolamento con il d.p.r. 29 dicembre 2000, n. 441, poi modificato, sulla base del d.lgs. 3/2004, dal d.p.r. 10 giugno 2004, n. 173

[Cammelli 2003]. Successivamente, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 404, della legge finanziaria per il 2007, un altro regolamento di organizzazione è stato approvato con d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233, modificato, sulla base della l. 6 agosto 2008, n. 113, dal d.p.r. 2 luglio 2009, n. 91. In tempi più recenti, è intervenuto il quinto regolamento di organizzazione, adottato con d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171, poi abrogato e sostituito dal d.p.c.m. 19 giugno 2019, n. 76, a sua volta abrogato e sostituito dal d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, quale settimo regolamento di organizzazione, modificato in più occasioni e infine anch'esso abrogato e sostituto dal d.p.c.m. 15 marzo 2024, n. 57, attuale regolamento di organizzazione.

Le attribuzioni del Mic

Anche le **attribuzioni** del **ministero della Cultura** hanno conosciuto nel tempo numerose ridefinizioni che, peraltro, non hanno mai contratto il nucleo centrale delle sue funzioni, identificato dall'art. 1 del d.lgs. 368/1998 nella «tutela, gestione, valorizzazione dei beni culturali e ambientali» nonché nella «promozione delle attività culturali». In questi termini fu confermato dal successivo art. 52 del d.lgs. 300/1999, la cui più recente formulazione, dovuta alle modifiche non solo terminologiche ma anche sostanziali da ultimo introdotte, con il d.l. 1° marzo 2021, n. 22 (art. 6, comma 2, lett. *b*), le riferisce alla materia dei **beni culturali, beni paesaggistici, spettacolo, cinema e audiovisivo**.

Circa le competenze in materia di **turismo**, oggetto nel tempo di differenti imputazioni, già affidate a questo ministero dalla l. 24 giugno 2013, n. 71, che dispose perciò anche il mutamento del nome in ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo (Mibact), con il d.l. 12 luglio 2018, n. 86, esse furono trasferite al ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali per poi essere riassegnate, con il d.l. 104/2019, convertito con modificazioni nella l. 18 novembre 2019, n. 132, al **ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo** (ancora una volta, dunque, Mibact). Successivamente, con il citato d.l. 1° marzo 2021, n. 22, a seguito della pandemia e degli importanti interventi di sostegno per l'intero settore, il turismo è stato affidato alla competenza di un nuovo ministero con portafoglio, il **ministero del Turismo**, articolato in direzioni generali coordinate da un segretario generale.
Con riferimento, invece, alle competenze in materia di **spettacolo, cinema e audiovisivo**, come vengono da ultimo identificate e distinte, la loro imputazione al ministero risale al momento stesso della sua istituzione, per opera del d.lgs. 368/1998. Già assegnate, dopo l'abrogazione della legge istitutiva del ministero del Turismo e dello Spettacolo (l. 31 luglio 1959, n. 617), in esito al referendum celebrato il 18 aprile 1993, a un apposito dipartimento dello Spettacolo, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, furono poi imputate all'(allora) nuovo ministero per i Beni e le Attività culturali, come risposta all'esigenza di ricondurre, in capo a un unico apparato, le competenze in materia di cultura che ancora risultavano assegnate ad altre sedi, così da accorpare e razionalizzare l'esercizio delle corrispondenti funzioni presso l'amministrazione statale, come voleva appunto la l. 59/1997.

L'ambito delle sue competenze appare tanto ampio da poter dire che non vi sia settore riconducibile alla cultura, in tutte le espressioni, estraneo al governo e all'amministrazione del Mic.

In proposito, è utile ricordare anche quanto prevede l'art. 53 del d.lgs. 300/1999, come aggiornato dal d.l. 10 agosto 2023, n. 105, che nel definirne le aree funzionali precisa che «il ministero, in particolare, svolge le funzioni e i compiti di spettanza dello Stato nelle seguenti aree funzionali: *a*) tutela dei beni culturali e paesaggistici; *b*) gestione e valorizzazione del patrimonio culturale, degli istituti e dei luoghi della cultura; *c*) promozione dello spettacolo, delle attività cinematografiche, teatrali, musicali, di danza, circensi, dello spettacolo viaggiante; promozione delle produzioni cinematografiche, audiovisive, radiotelevisive e multimediali; *d*) promozione delle attività culturali; sostegno all'attività di associazioni, fondazioni, accademie e altre istituzioni di cultura; *e*) studio, ricerca, innovazione ed alta formazione nelle materie di competenza; *f*) promozione del libro e sviluppo dei servizi bibliografici e bibliotecari nazionali; tutela del patrimonio bibliografico; gestione e valorizzazione delle biblioteche nazionali; *g*) tutela del patrimonio archivistico; gestione e valorizzazione degli archivi statali; *h*) diritto d'autore e disciplina della proprietà letteraria; *i*) promozione delle imprese culturali e creative, della creatività contemporanea, della cultura urbanistica e architettonica e partecipazione alla progettazione di opere destinate ad attività culturali; *i-bis*) vigilanza sull'Istituto per il credito sportivo e culturale s.p.a., per quanto di competenza».

La centralità del ruolo assolto dal ministero si riflette nella struttura organizzativa di un apparato quanto mai esteso, nelle articolazioni sia centrali sia periferiche, che si vuole attrezzato a svolgere il complesso delle attribuzioni che gli sono assegnate e che non sono solo di governo, ma anche di amministrazione attiva del settore.

L'organizzazione del Mic

Questo assetto trova oggi disciplina principalmente nel **d.p.c.m. 15 marzo 2024, n. 57**, recante il «**Regolamento di organizzazione del ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance**».
Come già fu per i precedenti regolamenti, il d.p.c.m. 57/2024, oltre a intervenire sull'organizzazione interna del ministero, definisce le modalità e le condizioni in base alle quali le diverse articolazioni esercitano le rispettive attribuzioni, sino a incidere sullo stesso ruolo del Mic.

L'adozione del regolamento di organizzazione del Mic con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, anziché nella forma dei regolamenti di cui all'art. 17, commi 2 e 4-*bis*, della l. 23 agosto 1988, n. 400, è stata autorizzata dall'articolo 13 del d.l. 11 novembre 2022, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla l. 16 dicembre 2022, n. 204. Questa possibilità è stata introdotta, nel nostro ordinamento, con l'art. 2, comma 10-*ter*, della l. 7 agosto 2012, n. 135, per un periodo di tempo definito, per essere poi confermata, sempre con riferimento a un arco temporale da esse delimitato, da leggi successive che hanno in tal modo procurato il titolo che ha consentito anche l'adozione del regolamento di organizzazione del ministero con il primo d.p.c.m. 171/2014 (art. 16, comma 4, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni, dalla l. 23 giugno 2014, n. 89), con il d.p.c.m. 76/2019 (art. 4-*bis* del d.l. 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2018, n. 97) e con il d.p.c.m. n. 169/2019 (art. 1, comma 4, del d.l. 21 settembre 2019, n. 104, convertito con modificazioni nella l. 18 novembre 2019, n. 132; art. 10

comma 1, del d.l. 1° marzo 2021, n. 22, convertito con modificazioni dalla l. 22 aprile 2021, n. 55).
Nel caso del d.p.c.m. 171/2014 a esso è stata perciò conferita anche la «forza» di sostituirsi al precedente regolamento di organizzazione adottato, come vuole la l. 400/1988, in esito a un procedimento più complesso, ossia con decreto del presidente della Repubblica, previo parere del Consiglio di Stato e delle commissioni parlamentari competenti per materia (sui profili critici di questa deroga al sistema delle fonti v. Martini [2014] e Lacava [2012]). Nel caso dei d.p.c.m, recanti i regolamenti di organizzazione dei ministeri, si prevede infatti un percorso diverso, soprattutto semplificato. Come si legge all'art. 13 del d.l. 11 novembre 2022, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla l. 16 dicembre 2022, n. 204, i regolamenti di organizzazione dei ministeri sono adottati con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, di concerto con il ministro per la Pubblica amministrazione e con il ministro dell'Economia e delle Finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sugli stessi decreti è richiesto il parere del Consiglio di Stato (ciò diversamente da quel che è stato previsto fino al 2021, per cui tale parere aveva carattere facoltativo).

5. IL MINISTRO E GLI UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE

Il ruolo del ministro

Come si legge nell'art. 3, comma 1, del d.lgs. 368/1998, il **ministro della Cultura** è, come ogni ministro, l'**organo di direzione politico-amministrativa** del ministero, ne determina gli indirizzi, gli obiettivi e i programmi, e verifica la rispondenza a questi dei risultati conseguiti.

Il principio di distinzione tra politica e amministrazione

Per meglio comprendere in che cosa si estrinsechino le funzioni di indirizzo politico-amministrativo spettanti ai ministri, e più ampiamente agli organi di governo, è opportuno riferirsi agli artt. 4, comma 1, e 14, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modifiche. In queste disposizioni, volte a fornire una rappresentazione, pur non esaustiva, dei compiti spettanti ai ministri e delle modalità in cui sono tenuti a esercitarli, si riflette il principio di **distinzione delle competenze e delle responsabilità fra i soggetti titolari della funzione d'indirizzo politico e i soggetti incaricati della gestione amministrativa**, ossia tra i compiti di direzione politica e i compiti di direzione amministrativa che, a partire dagli anni Novanta del Novecento, in particolare in forza del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, è intervenuto a connotarne il ruolo. A seguito del suo recepimento nel nostro ordinamento, i ministri, quali organi di governo, nominati dal presidente della Repubblica, su proposta del presidente del Consiglio, cessano di operare anche come vertici amministrativi dei loro apparati. I poteri di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica spettano, infatti, ai soggetti appositamente incaricati, ossia ai dirigenti, tanto che nei confronti dei loro provvedimenti il ministro non dispone di poteri di avocazione né di sostituzione.
La distinzione tra compiti e responsabilità del ministro e dei dirigenti rompe, pertanto, la linea di continuità funzionale che caratterizzava i precedenti processi decisionali, quando tra il ministro e il dirigente intercorreva un rapporto di tipo gerarchico, in forza del quale ne assorbiva anche le competenze.

In precedenza, il modello organizzativo dei ministeri era quello risalente alla legge Cavour del 1853. Esso riconosceva al ministro il duplice ruolo di vertice sia politico sia amministrativo dell'apparato ministeriale. Come tale, egli era titolare di tutti i poteri decisionali e di essi, almeno formalmente, responsabile. Ora, in base al principio di distinzione politica-amministrazione, secondo quanto precisa l'art. 4, comma 1, del d.lgs. 165/2001 e succ. mod., agli organi di governo, e perciò anche ai ministri compete, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, fra l'altro: adottare le decisioni in materia di atti normativi, definire gli obiettivi, le priorità, i piani, i programmi, le direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione. Ai dirigenti, invece, come si legge nel comma 2 dell'art. 4 del d.lgs. 165/2001, «spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati». Di conseguenza, come precisa l'art. 14, comma 3, del d.lgs. 165/2001, «Il ministro non può revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti», salvo il potere di annullamento ministeriale per motivi di legittimità.

I sottosegretari

Il ministro, nell'assolvimento del suo ruolo, può essere coadiuvato da uno o più **sottosegretari** i quali svolgono le funzioni e i compiti a loro espressamente delegati dal ministro con proprio decreto.

La figura dei sottosegretari di Stato è disciplinata dall'art. 10 della l. 400/1988 ove si stabilisce, innanzi tutto, che essi sono nominati con decreto del presidente della Repubblica, su proposta del presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro che il sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il Consiglio dei ministri. Pur non facendo parte del Consiglio dei ministri, i sottosegretari possono intervenire, quali rappresentanti del governo, alle sedute delle Camere e delle commissioni parlamentari, sostenendo la discussione e anche rispondendo a interrogazioni e interpellanze, in conformità alle direttive del ministro. Ogni sottosegretario si avvale di una propria Segreteria.

Gli uffici di diretta collaborazione

Per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, il ministro si avvale di **uffici di diretta collaborazione** che, come stabilisce l'art. 14, comma 2, del d.lgs. 165/2001, hanno «esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione». I vertici di questi uffici sono scelti e nominati dal ministro con atto proprio, perciò titolari di un incarico fiduciario che ha durata massima corrispondente a quella del mandato governativo.

La disciplina degli uffici di diretta collaborazione è demandata ai singoli ministeri che provvedono con proprio regolamento, sia pure nel rispetto dei principi e dei criteri enunciati nelle disposizioni generali dettate dalle leggi e, in particolare, dal già ricordato art. 14, comma 2, del d.lgs. 165/2001 e successive modifiche.

Il provvedimento che disciplina la configurazione degli uffici di diretta collaborazione del Mic è il d.p.c.m. 57/2024, ossia il medesimo regolamento che detta l'organizzazione generale del ministero.

In particolare, è l'art. 32 a stabilire che essi sono costituiti nell'ambito del Gabinetto, quale centro di responsabilità amministrativa, e li individua nei seguenti:

a) **l'Ufficio di Gabinetto;**
b) **l'Ufficio legislativo;**
c) **la Segreteria del ministro;**
d) **la Segreteria tecnica del ministro;**
e) **l'Ufficio stampa e comunicazione;**
f) **le Segreterie dei sottosegretari di Stato.**

Il ministro può nominare un proprio portavoce e un proprio consigliere diplomatico.

La disciplina degli uffici di diretta collaborazione, dettata dall'art. 32 del d.p.c.m. 57/2024, prevede anche misure riguardanti il numero massimo delle unità di personale addette, le qualifiche necessarie in relazione alle funzioni e il tetto del trattamento economico del quale le singole figure possono usufruire. Si stabilisce, così, che agli uffici di diretta collaborazione sia assegnato personale del ministero e dipendenti pubblici, anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando, nel numero massimo di 100 unità, comprensivo, in numero non superiore a 25, di esperti estranei all'amministrazione, non computando in questo tetto le posizioni del capo Gabinetto, dei capi degli altri uffici di diretta collaborazione, nonché i componenti l'Organismo indipendente di valutazione. Al di fuori di questi contingenti, il comma 16 dell'art. 32 del d.p.c.m. 57/2024 consente comunque a questi uffici di avvalersi, sia pure con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza e sulla base di convenzioni con le università, di personale delle medesime istituzioni per lo svolgimento di programmi di interesse comune, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.
Possono inoltre essere chiamati a collaborare con questi uffici, e nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio destinati al Gabinetto, fino a quindici consiglieri, nonché fino a ulteriori quindici consiglieri a titolo gratuito, scelti dal ministro fra esperti di particolare professionalità e specializzazione nelle materie di competenza del ministero e in quelle giuridico-amministrative ed economiche. Tutti gli incarichi sono conferiti per un periodo di tempo di durata non superiore a quello di permanenza in carica del ministro.

Il capo di Gabinetto

Nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, un particolare rilievo è assegnato al **capo di Gabinetto**. A lui compete coordinare, con il supporto dell'ufficio di Gabinetto e di uno o più vicecapi Gabinetto, le attività affidate agli uffici di diretta collaborazione, riferendone al ministro, e assicurare il raccordo tra le funzioni del ministro e i compiti e le competenze dei capi dei dipartimenti (su cui v. *infra*, par. 6.1).

In particolare, il capo di Gabinetto che, a norma dell'art. 32 del regolamento, può essere scelto tra magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato, professori universitari di ruolo, dirigenti di prima fascia dell'amministrazione dello Stato ed equiparati, nonché tra esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione, dotati di adeguata professionalità, in base a quanto precisa l'art. 33, comma 2, d.p.c.m. 57/2024, verifica gli atti da sottoporre alla firma del ministro, cura gli affari e gli atti la cui conoscenza è sottoposta a particolari misure di sicurezza e cura i rapporti, oltre che con i Capi dei Dipartimenti, con le altre strutture dirigenziali di livello generale, con il Comando carabinieri per la tutela del patrimonio culturale e con l'Organismo indipendente di valutazione della performance.

L'Ufficio legislativo

Quanto agli altri uffici di diretta collaborazione, merita di essere ricordato l'**Ufficio legislativo** quale struttura chiamata a provvedere, fra l'altro, allo studio e alla definizione dell'attività normativa nelle materie di competenza del ministero, in coordinamento con il dipartimento degli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, assicurando il raccordo permanente con l'attività normativa del Parlamento e la qualità del linguaggio normativo (art. 34, comma 1, d.p.c.m. 57/2024).

In particolare, l'Ufficio legislativo svolge attività di consulenza giuridica per il ministro e, sulle questioni di particolare rilevanza, per gli Uffici di diretta collaborazione e per i capi dei dipartimenti. Sovrintende inoltre il contenzioso internazionale, europeo e costituzionale (art. 34 d.p.c.m. 57/2024). È presieduto, si ricorda, dal capo Ufficio legislativo, individuato fra le medesime figure alle quali può essere conferito l'incarico di capo di Gabinetto (art. 32 d.p.c.m. 57/2024).

L'Organismo indipendente di valutazione della performance

Presso il ministero, come presso ogni altra amministrazione, opera l'**Organismo indipendente di valutazione della performance** (Oiv). L'introduzione e la disciplina di questo soggetto, che può essere costituito in forma monocratica quanto collegiale, si deve agli artt. 14 e 14-*bis* del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e succ. mod., adottato in attuazione della l. 4 marzo 2009, n. 15, concernente l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Ed è a queste disposizioni che rinvia l'art. 38 del d.p.c.m. 57/2024 nel prevederne l'istituzione presso il Mic. L'Oiv, costituito con decreto del ministro, esercita, in posizione di autonomia, le attività di controllo strategico già assegnate ai servizi di controllo interno, che è andato a sostituire, riferendone direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo. A questo fine, coadiuva il ministro nella predisposizione delle direttive annuali relative all'individuazione degli obiettivi da assegnare ai dirigenti di primo livello e dei principali risultati da conseguire, proponendo all'organo politico anche la valutazione annuale dei dirigenti di vertice.

In particolare, e fra il resto, monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, elaborando una relazione annuale sullo stato dello stesso; comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai compenti organi di governo nonché alla Corte dei Conti e al dipartimento per la Funzione pubblica. Inoltre, promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi all'integrità e alla trasparenza dell'amministrazione e perciò alla prevenzione della corruzione, ai sensi della l. 190/2012, come modificata dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, e in conformità agli indirizzi dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac). I componenti dell'Oiv sono nominati da ciascuna amministrazione fra gli iscritti a un apposito elenco nazionale. Presso l'Organismo opera inoltre la struttura tecnica permanente per la valutazione della performance di cui all'art. 14, comma 9, del d.lgs. 150/2009 e successive modifiche.

Comando carabinieri per la tutela del patrimonio culturale

In una posizione a sé, si trova il **Comando carabinieri per la tutela del patrimonio culturale**, già previsto dall'art. 3 del d.lgs. 368/1998 come struttura chiamata a coadiuvare il ministro, dal quale dipende funzionalmente, nell'esercizio delle funzioni di tutela e salvaguardia del patrimonio culturale. Operante sull'intero territorio nazionale, in collaborazione con le articolazioni del Mic, si avvale, fra gli altri strumenti d'indagine, della Banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti, menzionata anche dall'art. 95 Cod., in cui sono contenute informazioni sui beni culturali da ricercare, siano essi di provenienza italiana o estera, disponibile anche on line. In base a quanto stabilito con il d.m. 28 aprile 2006 e confermato con il d.m. 15 agosto 2017 del ministro dell'Interno, il Comando svolge anche funzioni di polo informativo e analisi a favore delle altre forze di Polizia.

Costituito nel 1969 come Nucleo tutela del patrimonio artistico, presso il ministero della Pubblica istruzione, allora competente per il settore, a seguito dell'istituzione, nel 1975, del ministero per i Beni culturali e ambientali, è transitato nelle competenze di questo ministero e oggi in quelle del Mic. Passaggio che fu formalizzato con d.m. 5 marzo 1992, il quale specificò anche le funzioni e i compiti di questo apparato che acquisiva la nuova denominazione di Comando carabinieri per la tutela del patrimonio artistico, poi modificata, con il d.p.r. 307/2001, in Comando carabinieri per la tutela del patrimonio culturale.
In base a quanto dispone l'art. 11 della l. 31 marzo 2000, n. 78, le dotazioni di personale e mezzi di questo corpo, i cui componenti posseggono una qualificazione acquisita tramite una specifica formazione, sono disposte con decreto del ministro della Difesa, su proposta del ministro per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo, previo concerto con il ministro dell'Interno.

6. L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE DEL MIC

Il Mic, come altri ministeri, si articola in un'**amministrazione centrale**, con sede in Roma, e in un'**amministrazione periferica**, con uffici dislocati sul territorio nazionale.

Entrambe sono state oggetto nel tempo di profonde riorganizzazioni, la più significativa delle quali fu operata con il d.p.c.m. 171/2014. Provvedimento al quale si deve anche la ricerca di un nuovo ruolo per il ministero [Barbati 2010a, 108 ss.], affidata a scelte organizzative che, dapprima modificate con il d.p.c.m. 76/2019, peraltro rimasto privo di attuazione, sono state ulteriormente ridefinite, in termini coerenti con le scelte del 2014, dal d.p.c.m. 169/2019. Successivamente, è intervenuto, come visto, il d.p.c.m. 57/2024, che ha riorganizzato l'amministrazione centrale per dipartimenti.

L'amministrazione centrale del Mic si fonda, dopo la riorganizzazione del 2024, su quattro **dipartimenti**, quali strutture di primo livello, a loro volta articolati in **direzioni generali** (artt. 2 e 3 d.p.c.m. 57/2024).

In base a quanto stabilisce l'art. 3 del d.lgs. 300/1999 e successive modifiche, i ministeri possono essere organizzati, alternativamente, o per dipartimenti o per direzioni generali, quali strutture di primo livello. Quanto alle differenze fra i due modelli, i dipartimenti si atteggiano come strutture pensate per apparati ministeriali con ambiti di intervento molto ampi, all'interno dei quali sono ritagliabili «grandi aree di materie omogenee», elevabili a «missioni», affidate alla loro cura (art. 5 d.lgs. 300/1999). Per le direzioni generali mancano, invece, indicazioni esplicite da parte del legislatore circa le condizioni in presenza delle quali esse rappresentino la soluzione da accogliere. Per differenza rispetto ai dipartimenti, si può tuttavia ritenere che esse siano pensate per apparati ministeriali che non presentino al loro interno aree di competenze organiche, separabili fra loro, e perciò imputabili a strutture dotate di una propria autonomia e operanti come centri di responsabilità, quali sono i dipartimenti.
Il Mic, prima delle modifiche del 2024, è sempre stato organizzato per direzioni generali all'atto della sua istituzione con il d.lgs. 368/1998. Fu successivamente configurato, per un breve periodo, secondo il modello dipartimentale per effetto delle modifiche introdotte con il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3, quando si ritenne che l'eterogeneità degli ambiti di sua competenza richiedesse una gestione differenziata. Tuttavia, l'applicazione che allora si fece del modello dipartimentale fu oggetto di numerosi rilievi critici, in quanto con essa si erano accorpate aree separate e separate aree integrabili [Sciullo 2006b]. Da qui, il ritorno con l'art. 2, comma 94, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni nella l. 24 novembre 2006, n. 286, all'originaria configurazione per direzioni generali motivato, peraltro, più che da considerazioni di merito, da esigenze di contenimento della spesa pubblica, stante i maggiori oneri finanziari connessi al modello dipartimentale.

6.1. I dipartimenti

La riorganizzazione del 2024, come visto, ha articolato il Mic in **quattro dipartimenti**, abbandonando così il modello organizzativo con direzioni generali quali unità organizzative di primo livello, coordinate da un Segretario generale.

Secondo quanto dispone l'art. 5 del d.lgs. 300/1999, i dipartimenti sono costituiti per **assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del ministero**. Ai dipartimenti dei ministeri sono perciò attribuiti compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e i relativi compiti strumentali, ivi compresi quelli di indirizzo e coordinamento delle unità di gestione in cui si articolano i dipartimenti stessi, quelli di organizzazione e quelli di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad essi attribuite.

La natura dell'incarico del capo di dipartimento

L'incarico di capo di dipartimento è conferito ai sensi dell'art. 19, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ossia con decreto del presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente. Esso rientra tra gli incarichi di funzione dirigenziale che cessano decorsi novanta giorni dalla fiducia al nuovo governo e, dunque, dall'entrata in carica di un nuovo ministro.

Il ruolo e i compiti

Sempre ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 300/1999, il capo del dipartimento svolge **compiti di coordinamento, direzione e controllo** degli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel dipartimento stesso, al fine di assicurare la continuità delle funzioni dell'amministrazione ed è responsabile dei risultati complessivamente raggiunti dagli uffici da esso dipendenti, in attuazione degli indirizzi del ministro.
Dal capo del dipartimento, inoltre, dipendono funzionalmente gli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel dipartimento stesso.

Più nello specifico, in base a quanto stabilito dall'art. 5, comma 5, del d.lgs. 300/1999, il capo del dipartimento: *a*) determina i programmi per dare attuazione agli indirizzi del ministro; *b*) alloca le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili per l'attuazione dei programmi secondo principi di economicità, efficacia ed efficienza, nonché di rispondenza del servizio al pubblico interesse; *c*) svolge funzioni di propulsione, di coordinamento di controllo e di vigilanza nei confronti degli uffici del dipartimento; *d*) promuove e mantiene relazioni con gli organi competenti dell'Unione Europea per la trattazione di questioni e problemi attinenti al proprio dipartimento; *e*) adotta gli atti per l'utilizzazione ottimale del personale secondo criteri di efficienza, disponendo gli opportuni trasferimenti di personale all'interno del dipartimento; *f*) è sentito dal ministro ai fini dell'esercizio del potere di proposta per il conferimento degli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale; *g*) può proporre al ministro l'adozione dei provvedimenti di revoca degli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale e, comunque, viene sentito nel relativo procedimento; è sentito dal ministro per l'esercizio delle attribuzioni a questi conferite dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.
Il regolamento di organizzazione del Mic prevede, all'art. 3, comma 10, compiti specifici per il capo del dipartimento: *a*) assicura la stretta integrazione tra le attività degli uffici nello svolgimento delle funzioni; *b*) rappresenta unitariamente i rispettivi dipartimenti nelle relazioni con l'esterno, curando lo sviluppo della collaborazione operativa fra le strutture dipartimentali e le altre amministrazioni ed enti del settore pubblico; *c*) fornisce, per il tramite dell'ufficio di Gabinetto, il supporto istituzionale alle funzioni del ministro. Inoltre, i capi dei dipartimenti assicurano il coordinamento dell'azione amministrativa anche mediante la Conferenza dei capi dei dipartimenti, nonché attraverso l'istituzione e il coordinamento di gruppi di lavoro temporaneo per la trattazione di questioni specifiche o per il perseguimento di particolari obiettivi che necessitano del concorso di più dipartimenti o di più direzioni generali, anche per gli atti di pianificazione strategica.

I quattro dipartimenti del Mic

A seguito della riorganizzazione del 2024, la struttura del ministero della Cultura ha quindi quattro dipartimenti:
- **dipartimento per l'Amministrazione generale (Diag)**
- **dipartimento per la Tutela del patrimonio culturale (Dit)**;
- **dipartimento per la Valorizzazione del patrimonio culturale (Diva)**;
- **dipartimento per le Attività culturali (Diac)**.

I dipartimenti – e le direzioni generali – svolgono le seguenti funzioni: *a*) la gestione relativa al contenzioso, nelle materie di rispettiva competenza;

b) la formulazione di proposte, nelle materie di rispettiva competenza, per la partecipazione del ministero alla programmazione e all'impiego dei fondi europei, le politiche di coesione, nonché la gestione dei piani e dei rispettivi fondi assegnati; *c*) l'individuazione di strategie di intervento idonee a garantire adeguata tutela, valorizzazione e promozione dell'intero patrimonio culturale; *d*) la promozione di iniziative di ricerca in materia di beni e attività culturali, nell'ambito delle rispettive competenze; *e*) la cura del raccordo tra l'ordinamento italiano e i processi normativi dell'Unione Europea (UE) attraverso la partecipazione alla formazione delle politiche e delle decisioni dell'UE e all'attuazione delle normative europee sul piano interno nelle materie di rispettiva competenza, raccordandosi con gli uffici di diretta collaborazione; *f*) la formulazione di proposte al ministro, sentiti i direttori generali afferenti e i titolari degli uffici dirigenziali di livello generale periferici, ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 4, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Il dipartimento per l'Amministrazione generale (Diag)

Il **dipartimento per l'Amministrazione generale (Diag)** (art. 4, d.p.c.m. 57/2024) esercita le competenze del ministero in materia di **gestione delle risorse umane e organizzazione**, formazione e benessere organizzativo; **bilancio, programmazione e monitoraggio**; pianificazione dei fabbisogni di acquisto e gestione del relativo processo; **programmazione europea, affari europei e internazionali**; **rapporti con l'Unesco**; **innovazione tecnologica, digitalizzazione e comunicazione**.

Al dipartimento sono demandate le funzioni di: pianificazione strategica e controllo anche in materia di bilancio del ministero; coordinamento della gestione degli atti convenzionali con enti e società; supporto giuridico agli altri dipartimenti in materia di consulenza giuridica e contenzioso ordinario e amministrativo; di raccordo tra l'ordinamento italiano e i processi normativi dell'UE. Il dipartimento sovraintende all'esercizio del controllo analogo sulle società *in house* del ministero e all'esercizio dei diritti dell'azionista, secondo gli indirizzi impartiti dal ministro, sulle società partecipate dal ministero. Il dipartimento supporta altresì la partecipazione del ministro, per il tramite dell'ufficio di Gabinetto, al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess) e ai comitati interministeriali comunque denominati operanti presso la presidenza del Consiglio dei ministri; elabora, in raccordo con l'ufficio di Gabinetto, l'allegato al Documento di economia e finanza (Def) sui temi di competenza del ministero, del Programma nazionale di riforma (Pnr) e gli altri atti strategici nazionali; coordina le politiche di coesione, gli strumenti finanziari europei e ogni altro fondo europeo di competenza del ministero, esercitando anche le relative funzioni di controllo. Il dipartimento coordina il Servizio ispettivo e approva il programma annuale dell'attività ispettiva, anche sulla base degli indirizzi impartiti dal ministro.
Presso il dipartimento per l'Amministrazione generale, infine, opera **l'Unità di missione per l'attuazione del Pnrr**. Il capo del dipartimento coordina le iniziative e le attività connesse all'attuazione del Pnrr, per la parte di competenza del ministero, anche avvalendosi della medesima Unità di missione (v., *infra*, par. 6.3).

Il dipartimento per la Tutela del patrimonio culturale (Dit)

Il **dipartimento per la Tutela del patrimonio culturale (Dit)** (art. 5, d.p.c.m. 57/2024) esercita le competenze del ministero in materia di **tutela dei beni culturali**, in particolare dei beni di interesse archeologico, anche subacqueo, di beni storici, artistici, demoetnoantropologici, architettonici e del patrimonio immateriale; di **tutela e qualità del paesaggio, di tutela e valorizzazione del patrimonio archivistico**, nonché di gestione e valorizzazione degli archivi statali. Esercita, altresì, le competenze in materia di **sicurezza del patrimonio culturale**.

Nell'ambito del dipartimento per la tutela del patrimonio culturale opera, come articolazione organizzativa, la **soprintendenza speciale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di Roma**, nonché l'ufficio del soprintendente speciale per le aree colpite dal sisma del 24 agosto 2016.

Il dipartimento per la Valorizzazione del patrimonio culturale (Diva)

Il **dipartimento per la Valorizzazione del patrimonio culturale (Diva)** (art. 6, d.p.c.m. 57/2024) esercita le competenze del ministero in materia di **valorizzazione, anche economica, del patrimonio culturale statale, di fruizione del patrimonio culturale**, anche da parte delle persone diversamente abili; di adeguamento del **sistema museale nazionale** agli standard internazionali; di **promozione della conoscenza** del patrimonio culturale; di promozione dello sviluppo della cultura; di **cura delle collezioni dei musei e luoghi della cultura statali**; di coordinamento del sistema museale nazionale.

Al dipartimento sono inoltre demandate le iniziative volte a favorire la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alle attività di valorizzazione del patrimonio culturale. Nell'ambito del dipartimento operano, come articolazioni organizzative, i musei, i parchi archeologici e gli altri luoghi della cultura di rilevante interesse nazionale dotati di autonomia speciale, su cui il capo del dipartimento esercita, d'intesa con il dipartimento per l'amministrazione generale per i profili finanziari e contabili, la vigilanza e ne approva i relativi bilanci e conti consuntivi, su parere conforme del medesimo dipartimento per l'amministrazione generale. Presso il dipartimento, infine, opera, come articolazione organizzativa, l'Istituto centrale per la valorizzazione economica e la promozione del patrimonio culturale.

Il dipartimento per le Attività culturali (Diac)

Il **dipartimento per le Attività culturali** (Diac) (art. 7, d.p.c.m. 57/2024) esercita le competenze del ministero in materia di: **promozione dello spettacolo, delle attività teatrali, musicali, di danza, circensi, dello spettacolo viaggiante**; **promozione delle attività cinematografiche e delle produzioni cinematografiche, audiovisive, radiotelevisive e multimediali**; promozione delle **imprese culturali e creative**, della **creatività contemporanea**, della **cultura urbanistica e architettonica**, partecipazione alla progettazione di opere destinate ad attività culturali; **diritto d'autore e proprietà intellettuale**; promozione del **libro** e sviluppo dei servizi bibliografici e bibliotecari nazionali; **tutela dei beni librari** e **gestione e valorizzazione delle biblioteche statali**.

Il dipartimento, in particolare, svolge i compiti in materia di proprietà intellettuale e di diritto d'autore, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303,

nonché di indirizzo e, acquisite le valutazioni della direzione generale bilancio, programmazione e monitoraggio, di vigilanza sulla Società italiana autori ed editori (Siae) ai sensi dell'art. 1, comma 3, della l. 9 gennaio 2008, n. 2.

La conferenza dei capi dei dipartimenti

Per il coordinamento delle attività dipartimentali, anche al fine di prevenire conflitti di competenza e di consentire un'ordinata programmazione delle attività amministrative nell'ottica della piena attuazione degli indirizzi del ministro, l'art. 8 del d.p.c.m. 57/2024 ha previsto l'istituzione di una conferenza dei capi dei dipartimenti con compiti di programmazione e di indirizzo, composta dal ministro, che la presiede e la convoca.

6.2. L'articolazione dei quattro dipartimenti e le direzioni generali

L'art. 2, comma 1, lett. *a*, del d.p.c.m. 57/2024 precisa che il Mic si articola, a livello centrale, anche in **dodici direzioni generali**, distribuite tra i quattro dipartimenti.

Per molte direzioni generali, la rappresentazione più compiuta di quale ne sia il ruolo implica un confronto non solo con le disposizioni a esse dedicate nel capo III del d.p.c.m. 57/2024, ma anche con la configurazione e con le attribuzioni delle amministrazioni periferiche che a esse fanno riferimento, all'interno di un rapporto che merita, perciò, di essere considerato. Molte delle riforme che hanno investito l'assetto organizzativo e funzionale dell'amministrazione centrale del Mic hanno, d'altro canto, interessato in parallelo l'amministrazione periferica sino a esserne, talvolta, state conseguenze più ancora che causa.

L'articolazione in direzioni generali, il loro numero, le loro attribuzioni e financo le loro denominazioni sono state oggetto, nel tempo, di cospicue modifiche. Quanto alla numerosità, esigenze di contenimento della spesa pubblica indussero, taluni anni orsono, a ridurla tramite loro accorpamenti e riorganizzazioni. Così, con il d.p.r. 91/2009, al fine di dare attuazione all'art. 74 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 113, ove si richiedeva alle amministrazioni dello Stato di ridimensionare i propri assetti organizzativi, riducendo le dotazioni organiche, le direzioni generali del ministero scesero da 9 che erano a 8 [Sciullo 2009b]. Con il d.p.cm. 171/2014 si è assistito a un loro incremento corretto, per le ragioni che si vedranno, da un successivo d.m. 23 gennaio 2016, in cui si riflette anche una volontà di riorganizzazione volta a rafforzare il ruolo del ministero, rendendone l'azione maggiormente efficace e aderente alle necessità dei diversi settori assegnati alla sua competenza. Un disegno che era stato alla base della riforma completata con il d.p.c.m. 169/2019. Nel 2024, come visto, il ministero è stato oggetto di un'ulteriore riorganizzazione con il d.p.c.m. 57/2024, che ha previsto l'articolazione in dipartimenti, così aggiungendo un livello organizzativo tra il ministro e le direzioni generali.

Non tutte le direzioni generali, peraltro, sono state interessate in modo eguale da questi reiterati ripensamenti. Fra le altre, anche la profonda riforma che con

il d.p.c.m. 171/2014 investì il ministero confermò la presenza delle due direzioni generali per lo Spettacolo e per il Cinema e l'Audiovisivo, già contemplate, sia pure con una denominazione leggermente diversa, dal primo regolamento di organizzazione 441/2000, e questo benché da tempo ne fosse sollecitato l'accorpamento in un'unica struttura, capace di assicurare un governo unitario a questa specifica area funzionale del ministero.

Quanto alla loro distribuzione, al **dipartimento per l'Amministrazione generale**, oltre all'Unità di missione Pnrr, afferiscono quattro direzioni generali:
- **la direzione generale Risorse umane e Organizzazione**;
- **la direzione generale Bilancio, Programmazione e Monitoraggio**;
- **la direzione generale Affari europei e internazionali**;
- **la direzione generale Digitalizzazione e Comunicazione**.

Al **dipartimento per la Tutela del patrimonio culturale**, oltre alla soprintendenza speciale Pnrr e quella speciale di Roma, afferiscono due direzioni generali centrali:
- **la direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio**;
- **la direzione generale Archivi**.

Al **dipartimento per la Valorizzazione del patrimonio culturale**, afferisce una sola direzione generale centrale:
- **la direzione generale Musei** (oltre a 14 musei e parchi archeologici dotati di autonomia speciale di livello dirigenziale generale periferici).

Al **dipartimento per le Attività culturali**, afferiscono quattro direzioni generali:
- **la direzione generale Spettacolo**;
- **la direzione generale Cinema e Audiovisivo**;
- **la direzione generale Creatività contemporanea**;
- **la direzione generale Biblioteche e Istituti culturali**.

Risulta dunque utile soffermarsi su alcune di queste direzioni generali, così da approfondire i loro compiti.

Direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio

Anche nella nuova articolazione per dipartimenti, nel Mic resta centrale il ruolo della **direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio** (art. 13 d.p.c.m. 57/2024).

La configurazione di questa unità dirigenziale deriva dalla scelta operata con il d.m. 23 gennaio 2016 di accorpare le due direzioni generali, quella Archeologia e quella Belle Arti e Paesaggio. Il decreto del 2016, adottato sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 237, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), dispose tale fusione al fine dichiarato «di migliorare il buon andamento dell'amministrazione di tutela del patrimonio culturale», quale soluzione organizzativa parallela, se non conseguente, all'accorpamento delle articolazioni periferiche che in essa trovano il loro principale riferimento presso l'amministrazione centrale, ossia della soprintendenza Archeologia e di quella Belle Arti e Paesaggio (su cui v. *infra*, par. 7.1).

A questa direzione compete svolgere le funzioni e i compiti relativi alla **tutela dei beni di interesse archeologico, anche subacquei, dei beni storici, artistici e demoetnoantropologici**, ivi compresi i dipinti murali e gli apparati

decorativi, nonché alla **tutela dei beni architettonici e alla qualità e alla tutela del paesaggio** (art. 13, comma 1, d.p.c.m. 57/2024). Dall'insieme delle sue attribuzioni, dettagliatamente elencate nel decreto sia pure in termini che non si propongono di essere esaustivi, si evincono anche i collegamenti che, nella sua azione, deve tenere con altre direzioni generali.

Soprattutto, l'art. 13, già nel comma 1, evidenzia il rapporto in cui si trova con le **soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio**, quali articolazioni periferiche del Mic. A questa direzione generale compete, infatti, esercitare poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo e, in caso di necessità, di avocazione e sostituzione nei confronti delle attività da esse esercitate.

Inoltre, in base a quanto precisa il comma 4 del medesimo art. 13, la direzione generale esercita l'indirizzo, il coordinamento e, d'intesa con la direzione generale Bilancio limitatamente ai profili finanziari e contabili, la vigilanza su taluni istituti dotati di una speciale autonomia, quali l'Istituto centrale per il patrimonio immateriale, l'Istituto centrale per il restauro, l'Istituto centrale per l'archeologia, l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, l'Opificio delle pietre dure e la soprintendenza nazionale per il Patrimonio culturale subacqueo. Dunque, è una struttura che si colloca al centro di molti soggetti e delle relative funzioni.

Direzione generale Archivi

La direzione generale **Archivi**, disciplinata nelle sue attribuzioni dall'art. 14 del d.p.c.m. 57/2024, svolge, con riferimento ai **beni archivistici**, un complesso di funzioni e compiti di tutela e valorizzazione sostanzialmente corrispondenti a quelli assolti dalla direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per i beni culturali rientranti nella sua competenza. A essa spetta altresì esercitare i poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo e, in caso di necessità, avocazione e sostituzione nei confronti dell'attività esercitata dagli Archivi di Stato e dalle soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche (su cui v. *infra*, par. 7.4). La direzione generale Archivi esercita i poteri di direzione, di indirizzo, di controllo e, d'intesa con la direzione generale Bilancio, programmazione e monitoraggio, limitatamente ai profili finanziari e contabili, la vigilanza sull'Archivio centrale dello Stato, sull'Istituto centrale per la patologia degli archivi e del libro e sull'Istituto centrale per gli archivi.

In particolare, il direttore generale a essa preposto, fra le altre attribuzioni elencate nell'art. 14, comma 2, d.p.c.m. 57/2024, in termini ancora una volta non esaustivi, elabora e coordina le metodologie archivistiche relative all'attività di ordinamento e di inventariazione, studia e applica sistemi di conservazione permanente degli archivi digitali, raccordandosi con le altre articolazioni del Mic.

Direzione generale Musei

Fra le principali innovazioni introdotte dal d.p.c.m. 171/2014, confermate dai successivi regolamenti di organizzazione e così anche dal d.p.c.m. 57/2024, vi è la **direzione generale Musei**. Pensata anche per le funzioni che il ministero è chiamato ad assolvere in materia di valorizzazione del patrimonio culturale statale, la sua istituzione nel 2014 ha portato con sé anche un profondo riordino dell'amministrazione periferica dedita alle corrispondenti attività [Barbati 2015].

Per comprendere appieno la portata anche funzionale, non solo organizzativa, di questa innovazione è opportuno ricordare che la valorizzazione del patrimonio culturale statale era stata affidata, dal d.p.r. 91/2009, a una (allora nuova) direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, immaginata per offrire un esplicito riconoscimento alla centralità dell'attività-funzione di valorizzazione anche per un apparato ministeriale che si era sin lì connotato per la prevalente attenzione prestata alle esigenze della tutela. Alla direzione veniva, a tal fine, assegnata una competenza molto ampia, trasversale, che andava a sovrapporsi a quelle di altre direzioni generali. La sua istituzione fu perciò oggetto di molti rilievi critici, in ragione degli appesantimenti che ne sarebbero derivati ai processi decisionali interni al ministero e delle complicazioni che avrebbe introdotto nei rapporti con le autonomie territoriali, competenti per la valorizzazione dei beni a esse assegnati [Sciullo 2009b]. Al di là di queste ragioni di perplessità, tuttavia è stata l'esperienza di questa direzione e, in particolare, il suo debole funzionamento, evidenziati anche dalla Corte dei Conti in una relazione del dicembre 2012, a introdurre la necessità di risposte differenti alle esigenze della valorizzazione.

La centralità della direzione generale Musei – che nella riorganizzazione del 2024 diviene l'unica direzione generale centrale afferente al dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale – si evince dalle **attribuzioni** che le sono assegnate e dalla sua configurazione come **unità di riferimento** per i «nuovi» musei e per le «nuove» direzioni regionali Musei, cardini delle politiche per la conservazione e per la valorizzazione del patrimonio culturale statale.

Come si legge, infatti, nell'art. 15, comma 1, del d.p.c.m. 57/2024, a essa compete svolgere «**funzioni e compiti di valorizzazione del patrimonio culturale**, in conformità a quanto disposto dall'art. 6 del Codice, con riguardo a tutti gli istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101, commi 1 e 2, del Codice, che siano di pertinenza dello Stato o costituiti dallo Stato». In particolare, **cura le collezioni dei musei e i luoghi della cultura statali**, con riferimento alle politiche di conservazione e manutenzione programmata, acquisizione, prestito, catalogazione, fruizione e valorizzazione; **sovraintende al Sistema museale nazionale**, cura e gestisce la piattaforma digitale «Museitaliani» e coordina le direzioni regionali Musei nazionali. Esercita poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo e, in caso di necessità, informato il capo del dipartimento, avocazione e sostituzione nei confronti sia dei direttori regionali Musei nazionali sia dei direttori degli istituti e musei dotati di autonomia speciale, costituiti come uffici di livello dirigenziale non generale (su cui v. *infra*, par. 7.2).

A questa direzione compete altresì esercitare, d'intesa con la direzione generale Bilancio limitatamente ai profili finanziari e contabili, la vigilanza sull'Istituto centrale per la grafica e su tutti i musei e parchi archeologici dotati di autonomia speciale di livello dirigenziale non generale, approvando i loro bilanci e conti consuntivi nonché assegnando loro le risorse umane e strumentali. Per i musei e i parchi archeologici dotati di autonomia speciale di livello dirigenziale generale, invece, queste funzioni sono svolte dal capo del dipartimento.

Al direttore generale spetta, fra l'altro, individuare gli strumenti giuridici adeguati ai singoli progetti di valorizzazione e alle realtà territoriali coinvolte; curare il coordinamento con le Regioni e con gli altri enti pubblici e privati interessati, offrendo il necessario sostegno tecnico-amministrativo per l'elaborazione dei criteri di gestione, anche integrata, delle attività di valorizzazione ai sensi degli artt. 112 e 115 del Codice; elaborare linee guida, in conformità con i più elevati standard di valorizzazione, per l'individuazione delle forme di gestione delle attività di valorizzazione, ai sensi dell'art. 115 del Codice; assicurare il supporto per la predisposizione e l'aggiornamento periodico dei livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione ai sensi dell'art. 114 del Codice e predisporre linee guida per la gestione dei musei, verificandone il rispetto da parte di quelli statali. Inoltre, e in conformità al nuovo ruolo che si è inteso assegnare ai musei con la riforma del 2014, al direttore generale spetta coordinare l'elaborazione del progetto culturale di ciascun museo all'interno del sistema nazionale, in modo da garantire omogeneità e specificità di ogni museo, favorendo la loro funzione di luoghi vitali, inclusivi, capaci di promuovere lo sviluppo della cultura.

Al direttore generale Musei è anche assegnata, al fine di assicurare la valorizzazione dei beni culturali mobili dello Stato, sia esposti, sia custoditi nei depositi, la possibilità, sulla base degli indirizzi del ministro, di autorizzare, d'ufficio o su richiesta dei direttori regionali musei o dei direttori degli istituti, musei o luoghi dotati di autonomia speciale interessati, l'assegnazione di beni culturali da un istituto o luogo della cultura statale a un altro (art. 15, comma 2, lett. *l*, d.p.c.m. 57/2024). Fra le sue altre attribuzioni puntuali, elencate nell'art. 15, comma 2, si ricordano quelle di: curare la promozione di accordi culturali con istituzioni dotate di adeguato prestigio, italiane e straniere, finalizzati alla organizzazione di mostre o esposizioni, ai sensi dell'art. 67, comma 1, lett. *d*, del Codice e curare i diritti patrimoniali immateriali da esse rinvenienti allo Stato; deliberare l'assunzione, in capo al ministero, dei rischi cui sono esposti i beni culturali dei quali sia stata autorizzata la partecipazione a mostre o esposizioni. Ed è sempre al direttore generale Musei che compete elaborare, sentite le direzioni generali competenti per materia, linee guida in materia di orari di apertura, bigliettazione e politiche dei prezzi per l'accesso ai musei e ai luoghi della cultura statali; promuovere, anche tramite convenzioni con Regioni, enti locali e altri soggetti pubblici e privati, la costituzione di reti museali per la gestione integrata e il coordinamento dell'attività dei musei e dei luoghi della cultura nell'ambito dello stesso territorio nonché, al medesimo fine, favorire la costituzione, ai sensi degli artt. 112 e 115 del Codice, di fondazioni museali aperte alla partecipazione di soggetti pubblici e privati.

Direzione generale Creatività contemporanea

Prevista e disciplinata, nelle sue attribuzioni, dall'art. 18 del d.p.cm. 57/2024 che, in tal modo, conferma scelte organizzative preesistenti, la direzione generale **Creatività contemporanea** «svolge le funzioni e i compiti relativi alla **promozione** e al **sostegno dell'arte e dell'architettura contemporanee**, in tutte le loro espressioni, ivi inclusa la fotografia e la videoarte, il design e la moda, e della qualità architettonica e urbanistica». Sostiene inoltre **le imprese culturali e creative** e promuove interventi di rigenerazione urbana.

In particolare, tra le funzioni assegnate al direttore generale, che ne è responsabile, meritano di essere ricordate l'elaborazione, su proposta degli uffici dirigenziali periferici, dei programmi concernenti studi, ricerche e iniziative scientifiche in tema di inventariazione e catalogazione delle opere di arte e architettura contemporanee (art. 18, comma 2, lett. *g*, d.p.c.m. 57/2024). A lui compete anche dichiarare l'importante carattere artistico delle opere di architettura contemporanea, ai sensi della legge sul diritto d'autore (art. 20, l. 22 aprile 1941, n. 633), quale condizione per l'ottenimento da parte del proprietario di contributi per gli interventi conservativi da effettuare sulle opere di architettura contemporanea. Inoltre, il direttore generale cura e coordina la concertazione con i governi territoriali per la promozione e la realizzazione di programmi e piani di rigenerazione urbana e di riqualificazione, anche ambientale, delle periferie urbane. Infine, il direttore cura la predisposizione e l'attuazione del Piano per l'arte contemporanea di cui alla l. 23 febbraio 2001, n. 29, ed elabora e cura l'attuazione del Piano strategico di sviluppo della fotografia in Italia e all'estero.

Direzione generale Biblioteche e Istituti culturali

In base a quanto stabilisce l'art. 19 del d.p.c.m. 57/2024, la direzione generale **Biblioteche e Istituti culturali** svolge «funzioni e compiti relativi alle biblioteche pubbliche statali, ai servizi bibliografici e bibliotecari nazionali, alla promozione del libro e della lettura». A essa spettano altresì i compiti in materia di proprietà intellettuale e di diritto d'autore, trasferiti al Mic già dagli artt. 10 del d.lgs. 303/1999 e 52, comma 2, del d.lgs. 303/1999, nonché l'indirizzo e, d'intesa con la direzione generale Bilancio, la vigilanza sulla Società italiana autori ed editori (Siae).
Alla direzione compete inoltre svolgere, anche avvalendosi delle soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche, le funzioni e i compiti relativi alla tutela dei beni librari. Nei confronti delle articolazioni periferiche del settore, nonché sulla Biblioteca nazionale centrale di Roma, sulla Biblioteca nazionale centrale di Firenze, sull'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e sul Centro per il libro e la lettura, la direzione esercita poteri di direzione, indirizzo, coordinamento e controllo nonché, in caso di necessità, informato il capo del dipartimento, avocazione e sostituzione.

Quanto alle attribuzioni più di dettaglio, esemplificativamente enumerate nel comma 2 dell'art. 19 d.p.c.m. 57/2024, e in gran parte corrispondenti a quelle ricordate per le altre due direzioni generali Archeologia, Belle Arti e Paesaggio e Archivi, meritano di essere ricordate quelle concernenti la razionalizzazione degli immobili e degli spazi destinati alle biblioteche; la promozione di poli bibliotecari per il coordinamento delle attività degli istituti che svolgono funzioni analoghe nell'ambito dello stesso territorio; la promozione, presso le scuole di ogni ordine e grado, della diffusione della letteratura e della saggistica.

Le altre direzioni generali

Quanto agli altri uffici dirigenziali generali dell'amministrazione centrale, il d.p.c.m. 57/2024 ha previsto una importante riorganizzazione degli uffici per l'assolvimento di funzioni logistiche e strumentali, nonché trasversali alle attribuzioni delle altre direzioni generali di settore che con esse sono chiamate a raccordarsi a diversi fini. Al dipartimento per l'amministrazione generale, infatti, afferiscono come visto ben quattro direzioni generali dedicate a: **Risorse umane e organizzazione**; **Bilancio, programmazione e monitoraggio**; **Affari europei e internazionali**; **Digitalizzazione e comunicazione**. Basti qui ricordare che, nella precedente organizzazione, erano previste solamente due direzioni generali, una per l'organizzazione, l'altra per il bilancio.
Meritano poi di essere menzionate le altre due direzioni generali che afferiscono al dipartimento per le attività culturali, vale a dire la direzione generale **Spettacolo** e la direzione generale **Cinema e audiovisivo**. Caratterizzate entrambe da maggiore continuità organizzativa rispetto alle altre strutture, queste direzioni sono state con il tempo potenziate anche per far fronte alle importanti novità legislative introdotte a partire dal 2014, incluso un forte incremento dei finanziamenti. Basti qui richiamare la legge per il cinema 220/2016 e il progressivo aumento delle risorse del relativo fondo, che, al netto degli stanziamenti straordinari dovuti alla pandemia nel 2020 e nel 2021, hanno superato i 700 milioni di euro annui (erano circa 250 milioni annui nel 2013).

6.3. Le strutture per l'attuazione del Pnrr

Nel 2021, l'organizzazione del Mic, come quella di altri ministeri, è stata oggetto di interventi diretti ad assicurare la migliore attuazione delle norme di legge – in particolare, le disposizioni del d.l. 77/2021 – approvate per disciplinare l'assetto delle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel **Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)**.
Anche il regolamento del 2024 prevede perciò un capo dedicato alle strutture del Mic competenti in materia di Pnrr (capo IV del d.p.c.m. 57/2024, artt. 22 e 23), incluse quelle previste direttamente dalla legge: si tratta dell'**Unità di missione per l'attuazione del Pnrr** e della **soprintendenza speciale per l'attuazione del Pnrr**, istituita dall'art. 29 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77.
Queste due strutture hanno entrambe natura straordinaria, perché saranno attive fino al 31 dicembre 2026, data di ultimazione del Pnrr.
Il Mic è perciò coinvolto nell'attuazione del Pnrr con riferimento a due aspetti.
Il primo è quello che riguarda tutti i ministeri, ai sensi del d.l. 77/2021, e attiene all'attuazione, al coordinamento e al monitoraggio degli interventi inseriti nel Pnrr (inclusi i progetti finanziati a valere sul c.d. fondo complementare nazionale, dove per il ministero sono previsti circa 1,5 miliardi da destinare a 14 grandi attrattori culturali). Qui, il Mic ha previsto una struttura *ad hoc*, **l'Unità di missione**, ufficio di livello dirigenziale generale afferente al dipartimento per l'amministrazione generale (dal 2021 al 2024 è stata invece attiva presso il Segretariato generale).
Il secondo aspetto riguarda il ruolo chiave che il Mic è chiamato a svolgere come amministrazione competente per la tutela del patrimonio culturale, con particolare riguardo al paesaggio e ai beni paesaggistici. Qui le attività del ministero sono numerose, se si pensa, per esempio, agli obiettivi connessi

alle politiche energetiche o alla realizzazione delle infrastrutture di mobilità sostenibile previste nel Pnrr. In questo caso, oltre alle novità procedimentali introdotte con il d.l. 77/2021, in cui è stato salvaguardato il ruolo del Mic e si è evitato di ricorrere a nuove ipotesi di silenzio-assenso, l'innovazione organizzativa più importante è quella rappresentata appunto dalla soprintendenza speciale per il Pnrr.

L'Unità di missione per l'attuazione del Pnrr

L'**Unità di missione per l'attuazione del Pnrr** (articolo 22 del d.p.c.m. 57/2024) si occupa di tutti i profili amministrativi, incluso il rapporto con la Presidenza del Consiglio dei ministri e con il ministero dell'Economia e delle Finanze. Ad altri uffici del Mic spetta l'attuazione dei progetti di competenza del ministero: a titolo di esempio, la direzione generale Musei, per i progetti sull'accessibilità e sull'efficientamento energetico dei luoghi della cultura o la direzione generale Spettacolo per gli interventi c.d. *green* di efficientamento energetico sui teatri e sui cinema.

La norma di legge di riferimento è l'art. 8 del d.l. n. 77 del 2021, che avrebbe in realtà consentito l'istituzione di una vera e propria direzione, di livello dirigenziale generale, che si sarebbe potuta articolare a sua volta in altri uffici dirigenziali. A tale soluzione, è stato preferito il modello – già sperimentato al ministero negli anni 2017-2018 in materia di sicurezza – dell'Unità di missione. La scelta operata dal Mic è stata più «leggera», sotto il profilo organizzativo, rispetto a quella prevista per i ministeri dal d.l. n. 77 del 2021. L'attivazione di una nuova direzione generale straordinaria avrebbe del resto comportato maggiori complessità e tempi più lunghi per la sua concreta operatività, soprattutto per quanto riguarda il personale.

La soprintendenza speciale per il Pnrr

La **soprintendenza speciale per il Pnrr** (art. 23 del d.p.c.m. 57/2024) esercita le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici nei casi in cui tali beni siano interessati dagli interventi previsti dal Pnrr, adottando il relativo provvedimento finale in sostituzione delle soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, avvalendosi di queste ultime per l'attività istruttoria.
La soprintendenza speciale – istituita, come visto, direttamente dalla legge (art. 29 del d.l. 77/2021) – è stata concepita come uno **strumento di rafforzamento del ministero e dell'azione di tutela**, al fine di coordinare i procedimenti complessi che si origineranno dall'attuazione del Pnrr. In più occasioni, altre amministrazioni e diverse forze politiche, anche di governo, hanno paventato il rischio che gli uffici periferici del Mic potessero rallentare i tempi di realizzazione dei progetti del Pnrr. La soprintendenza speciale è stata quindi creata per dare una risposta a tali timori, perché con questa soluzione si rafforza la struttura centrale e si crea un ufficio *ad hoc*, affidato allo stesso vertice amministrativo delle soprintendenze, ossia il direttore generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio.

La soprintendenza speciale è dunque un ufficio amministrativo che rafforza la direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, da cui già dipendono le soprintendenze, per meglio far fronte alle esigenze di celerità del Pnrr. In altri termini, è lo stesso Mic che viene potenziato per offrire risposte tempestive con gli stessi uffici competenti in materia di tutela, vale a dire la direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio – il cui direttore è anche a capo della soprintendenza speciale – e le soprintendenze. Inoltre, è prevista un'apposita **Segreteria tecnica** per dotare la soprintendenza speciale di 35 esperti di comprovata qualificazione professionale (ingegneri, architetti, archeologi e anche avvocati) che potrà supportare i funzionari e i dirigenti del ministero nell'attività istruttoria.

6.4. Gli organi consultivi centrali

Il Mic, al pari di altri ministeri, si avvale, per il miglior esercizio delle proprie funzioni e dei propri compiti, di un'**amministrazione consultiva** ossia di organi collegiali permanenti chiamati a procurare elementi conoscitivi e valutativi utili all'assunzione delle decisioni spettanti ai suoi vertici, politici o amministrativi. Con riferimento al settore del patrimonio culturale, gli organi consultivi centrali sono il **Consiglio superiore Beni culturali e paesaggistici** e **cinque comitati tecnico-scientifici**.

La presenza di questi organi è prevista anche dal d.lgs. 368/1998, istitutivo dell'(allora) Mibac che, nel suo art. 4, successivamente interessato da talune modifiche per opera del d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3, dava in tal modo riconoscimento a organismi risalenti e già parte dell'amministrazione ministeriale. La loro composizione e le loro attribuzioni sono stati comunque oggetto, sin dalla loro genesi, di reiterate ridefinizioni in esito alle quali essi sono giunti a connotarsi come organi non solo consultivi, in quanto tali incaricati di esprimere pareri, ma anche propositivi, in linea con le riforme che hanno investito tutti i soggetti dell'amministrazione consultiva. Al pari di questi, hanno conosciuto anche riordini dettati da ragioni di semplificazione organizzativa e procedimentale oltre che da esigenze di riduzione della spesa sostenuta dalle amministrazioni pubbliche, con conseguente riduzione nel numero dei componenti e contenimento della loro incidenza nei processi decisionali del ministero [Sciullo 2007b].

Il Consiglio superiore beni culturali e paesaggistici

Il ruolo del **Consiglio superiore beni culturali e paesaggistici** è innanzi tutto definito dall'art. 26, comma 1, del d.p.c.m. 57/2024 laddove si stabilisce che esso «è **organo consultivo del ministero a carattere tecnico-scientifico** in materia di beni culturali e paesaggistici».

La sua prima istituzione si deve alla l. 27 giugno 1907, n. 386, con la quale si creò, presso il ministero della Pubblica istruzione, allora competente in materia, il «Consiglio superiore delle antichità e belle arti», poi costituito come «Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali», con poco meno di 100 componenti, dal d.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805. La sua attuale configurazione deriva dalla riforma di cui fu oggetto con il d.p.r. 12 gennaio 2007, n. 2, successivamente transitata nel d.p.r. 233/2007, a sua volta modificato dal d.lgs. 91/2009, adottato in attuazione dell'art. 29 del d.l. 4 luglio 2006, n. 233, convertito con modificazioni nella l. 4 agosto 2006, n. 248, con il quale si richiedeva alle amministrazioni di adottare misure per il «contenimento delle spese per commissioni, comitati e altri organismi».

Le attribuzioni

Il Consiglio superiore esercita sia un'**attività consultiva**, in senso proprio, sia un'**attività propositiva**, espressamente riconosciuta all'organo, per la prima volta, dal d.p.r. 233/2007.
L'**attività consultiva** consiste nella **espressione di pareri**, su richiesta del capo Gabinetto o, tramite l'ufficio di Gabinetto, dei capi dei dipartimenti, su una serie di provvedimenti elencati nell'art. 26, comma 2, del d.p.c.m. 57/2024, salva la possibilità di essere sentito su ogni questione di carattere generale e di particolare rilievo in materia di beni culturali e paesaggistici, anche formulata da altre amministrazioni statali, regionali, locali nonché da Stati esteri. Pareri che, di norma, devono essere resi entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta, riducibili a dieci in caso di urgenza (art. 26, comma 5, d.p.c.m. 57/2024).

In particolare, l'art. 26, comma 2, del d.p.c.m. 57/2024 stabilisce che il Consiglio superiore sia sentito, obbligatoriamente, «sui programmi nazionali per i beni culturali e paesaggistici e sui relativi piani di spesa annuali e pluriennali, predisposti dall'amministrazione» (lett. *a*); «sugli schemi di accordi internazionali in materia di beni culturali» (lett. *b*). Il Consiglio può inoltre essere sentito, sui piani strategici di sviluppo culturale e sui programmi di valorizzazione dei beni culturali, nonché sul piano strategico «Grandi progetti beni culturali» e sul Piano nazionale per l'educazione al patrimonio culturale, predisposto dalla direzione generale Educazione, Ricerca e Istituti culturali (lett. *c*); sui piani paesaggistici elaborati congiuntamente con le Regioni (lett. *d*); sugli schemi di atti normativi e amministrativi generali afferenti la materia dei beni culturali e paesaggistici e l'organizzazione del ministero (lett. *e*).

L'**attività propositiva** si esprime, invece, nella possibilità di avanzare **proposte al ministro** che, quale organo di direzione politica del ministero, ne diventa perciò, a questi effetti, il solo referente, «su ogni questione di carattere generale di particolare rilievo, in materia dei beni culturali e paesaggistici» (art. 26, comma 3, d.p.c.m. 57/2024).

La composizione e il funzionamento

Il Consiglio superiore è composto da **otto eminenti personalità del mondo della cultura nominate**, nel rispetto dell'equilibrio di genere, dal **ministro**, tre delle quali su designazione della conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, e dai **presidenti dei cinque comitati tecnico-scientifici** (art. 26, comma 4, d.p.c.m. 57/2024).

Il Consiglio è integrato con tre rappresentanti del personale del ministero, eletti da tutto il personale, quando esprime pareri sui programmi nazionali per i beni culturali e paesaggistici e sui relativi piani di spesa annuali e pluriennali ovvero su questioni aventi a oggetto il personale del ministero. Alle sedute del Consiglio sono inoltre ammessi, senza diritto di voto, i vicepresidenti dei comitati tecnico-scientifici i quali, in caso di assenza o di impedimento dei rispettivi presidenti, svolgono le funzioni di componenti (art. 26, comma 6, d.p.c.m. 57/2024).
I componenti del Consiglio conoscono, poi, una serie di incompatibilità, espressamente indicate nell'art. 26, comma 7, fra le quali il non poter essere titolari di rapporti di collaborazione professionale con il ministero, e presidenti o membri del consiglio di amministrazione di istituzioni o enti destinatari di finanziamenti da parte del ministero.

Il **presidente del Consiglio superiore** è **nominato dal ministro** fra le otto eminenti personalità del mondo della cultura che ne sono componenti. Il suo voto, in caso di parità, prevale. Al Consiglio è invece rimessa l'elezione, a maggioranza, fra i propri componenti, del vicepresidente e l'adozione del regolamento interno (art. 26, comma 5, d.p.c.m. 57/2024).
Il **termine di durata** del Consiglio è stabilito, dall'art. 26, comma 7, in **tre anni**.

Le risorse umane e strumentali necessarie al suo funzionamento sono assicurate dal dipartimento per l'Amministrazione generale.

I comitati tecnico-scientifici

I cinque **comitati tecnico-scientifici**, quali altri organi consultivi del ministero, sono articolati, in relazione agli ambiti assegnati alla loro competenza, in un comitato per l'archeologia, le belle arti e il paesaggio, uno per l'arte e l'architettura contemporanee, uno per i musei e la valorizzazione, uno per gli archivi e uno per le biblioteche e gli istituti culturali (art. 27, comma 1, d.p.c.m. 57/2024).

Questi comitati, previsti dal d.lgs. 368/1998, andarono a sostituire i comitati di settore che il d.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805, configurava come articolazioni dell'(allora) Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali. Con l'art. 13, comma 1, del d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni in l. 7 ottobre 2013, n. 112, si stabilì che «allo scopo di assicurare il regolare, efficace e tempestivo svolgimento delle attività di valutazione tecnica previste dalla normativa vigente», a essi, ovvero agli organismi operanti nei settori della tutela e della valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e delle attività culturali, non si applicassero le disposizioni di carattere generale contenute nell'art. 68, comma 2, della l. 6 agosto 2008, n. 133, e nell'art. 12, comma 20, della l. 7 agosto 2012, n. 135, in base alle quali tutte le attività degli organismi collegiali operanti presso la pubblica amministrazione, che versino in regime di proroga, sono definitivamente trasferite agli uffici delle amministrazioni di riferimento, con conseguente loro soppressione. Misura che aveva trovato applicazione nei confronti dei comitati tecnico-scientifici [Barbati 2012], i quali dovettero essere ricostituiti con d.m. 6 giugno 2014. Fino al 2024, i comitati tecnico-scientifici erano sette, in quanto ve ne erano tre distinti dedicati rispettivamente a archeologia, belle arti e paesaggio. La riorganizzazione realizzata con il d.p.c.m. 57/2024 ha invece accorpato questi tre organismi in un solo comitato tecnico-scientifico archeologia, belle arti e paesaggio, riducendo così il numero complessivo dei comitati da sette a cinque. Sempre il d.p.c.m. 57/2024 ha disposto il cambio di denominazione del comitato tecnico-scientifico musei e valorizzazione, prima chiamato «musei ed economia della cultura».

Le attribuzioni

Le **attribuzioni** dei comitati tecnico-scientifici, al pari di quanto si è visto per il Consiglio superiore, sono di natura sia **consultiva** sia **propositiva**. L'art. 27, comma 2, del d.p.c.m. 57/2024 ne identifica i compiti in termini comuni a tutti i comitati. Solo quello per i Musei e per la valorizzazione è oggetto di previsioni dedicate che ne delineano la capacità di collaborare ad attività anche di indirizzo e non solo gestionali.

Peraltro, i comitati, o alcuni di essi, si riuniscono in seduta congiunta, a richiesta del ministro o del capo dipartimento competente, per l'esame di questioni di carattere intersettoriale (art. 27, comma 9, d.p.c.m. 57/2024).

In particolare, l'art. 27, comma 2, prevede che essi avanzino proposte, per la materia di propria competenza, per la definizione dei programmi nazionali per i beni culturali e paesaggistici e dei relativi piani di spesa (lett. *a*). Esprimono pareri, a richiesta dei capi dipartimento o dei direttori generali competenti, su ogni questione di carattere scientifico (lett. *e*) e comunque in ordine a metodologie e criteri d'intervento in materia di conservazione di beni culturali e paesaggistici, potendo in proposito avanzare anche proposte (lett. *b*). Sono inoltre legittimati a esprimere pareri, su richiesta dei capi dipartimento o dei direttori generali competenti, in merito all'adozione di provvedimenti di particolare rilievo, quali le acquisizioni e gli atti ablatori e i ricorsi amministrativi. Quanto al comitato tecnico-scientifico per i Musei e per la Valorizzazione, l'art. 27, comma 3, stabilisce che esso avanzi proposte per la definizione di piani e programmi per i beni culturali e paesaggistici finalizzati a favorire l'incremento delle risorse destinate al settore. Esprime inoltre pareri, su richiesta dei capi dipartimenti o dei direttori generali, su questioni di carattere tecnico-economico concernenti gli interventi per i beni culturali, potendo in proposito avanzare anche proposte. Infine, su richiesta del direttore generale Musei, esprime pareri in merito ai provvedimenti in materia di acquisti di cose o beni culturali.

Composizione

Come dispone l'art. 27, comma 4, del d.p.c.m. 57/2024 **ciascun comitato è composto da quattro membri**. In particolare: da un rappresentante eletto, al proprio interno, dal personale tecnico-scientifico dell'amministrazione; da due esperti di chiara fama in materie attinenti alla sfera di competenza del singolo comitato, designati dal ministro, nel rispetto dell'equilibrio di genere; da un professore universitario di ruolo nei settori disciplinari direttamente attinenti alla sfera di competenza del singolo comitato, designato dal Consiglio universitario nazionale, sentite le consulte o le società scientifiche nazionali del settore.

Nel comitato tecnico-scientifico per l'archeologia, le belle arti e il paesaggio, il ministro assicura, nell'ambito delle designazioni di propria competenza, la presenza di almeno un esperto per ciascuno degli ambiti archeologia, belle arti e paesaggio (art. 27, comma 5, d.p.c.m. 57/2024). Analogamente, nel comitato tecnico-scientifico per le biblioteche e gli istituti culturali, l'art. 27, comma 6, stabilisce che il ministro debba assicurare, nell'ambito delle designazioni di sua spettanza, la presenza di un esperto nelle politiche di gestione degli istituti culturali.
Alle riunioni dei comitati possono comunque partecipare, senza diritto di voto, il capo del dipartimento e i direttori generali competenti per materia.

Il **presidente e il vicepresidente** sono eletti a maggioranza dai comitati nel proprio seno, assicurando che non siano espressione della medesima categoria tra quelle indicate al comma 4 dell'art. 27. Nel caso in cui nessun candidato risulti eletto presidente, diviene tale il componente designato prioritariamente dal ministro; in caso di parità di voti, prevale il voto del presidente.

Ai loro componenti si applicano le incompatibilità stabilite per i membri del Consiglio superiore. Le risorse umane e strumentali necessarie al funzionamento di ciascun comitato sono assicurate dalle competenti direzioni generali.

Gli altri organi consultivi centrali

L'amministrazione centrale del Mic prevede anche altri organi consultivi. Si tratta, in particolare, del **Consiglio superiore dello spettacolo** (art. 28, d.p.c.m. 57/2024), del **Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo** (art. 29, d.p.c.m. 57/2024), del **Comitato consultivo permanente per il diritto d'autore** (art. 30, d.p.c.m. 57/2024) e dell'**Osservatorio per la parità di genere** (art. 31, d.p.c.m. 57/2024).

6.5. Istituti centrali e uffici con finalità particolari

All'amministrazione del Mic afferiscono tradizionalmente numerose, quanto eterogenee, strutture organizzative deputate a svolgere differenti funzioni di natura essenzialmente tecnica. Interessate, nel tempo, da sistemazioni differenti, offerte dai tanti regolamenti di organizzazione del ministero che si sono succeduti, esse hanno trovato dapprima con il d.p.c.m. 171/2014, confermato sotto questo aspetto dal d.p.c.m. 57/2024 un'ordinazione in categorie accomunate dalla speciale condizione di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile della quale godono.
Nel loro novero sono compresi una serie di **uffici dotati di autonomia speciale**, nominativamente elencati nel comma 2 dell'art. 24 d.p.c.m. 57/2024, e inoltre i **musei**, i **parchi archeologici** e i **luoghi della cultura dotati di autonomia speciale** in ragione del loro **rilevante interesse nazionale**, come individuati ed elencati nel comma 3 del medesimo art. 24.
Entrambe le tipologie sono distinte, al loro interno, a seconda che corrispondano a uffici di livello dirigenziale generale o non generale: condizione che non influisce sul grado di autonomia della quale dispongono, ma solo sulle linee di comando in cui sono inseriti e sul trattamento economico dei responsabili, nei termini che si avrà modo di meglio esplicitare *infra*.
Quanto alla loro organizzazione e al loro funzionamento, a esse si provvede con decreto ministeriale di natura non regolamentare (art. 24, comma 5, d.p.c.m. 57/2024).

Gli elenchi e perciò le individuazioni nominative delle diverse strutture, riportate nell'art. 24, non hanno carattere tassativo. Gli elenchi sono aperti a modifiche e integrazioni apportate, nel rispetto dell'invarianza della spesa, da decreti ministeriali di natura non regolamentare. Come prevede, infatti, il comma 4 della disposizione essi possono essere arricchiti dalla previsione di altri istituti, cui sia concessa una condizione di speciale autonomia. Anche ai musei possono essere assegnati ulteriori istituti o luoghi della cultura e più ampiamente sono autorizzate loro riorganizzazioni con possibilità anche di nuove denominazioni.

Uffici dotati di autonomia speciale

Di essi si occupa l'art. 24, comma 2, del d.p.c.m. 57/2024 ove se ne propone un elenco nel quale sono incluse sia strutture risalenti pur fatte oggetto, in occasione delle tante riorganizzazioni che hanno investito il Mic, di configurazioni più volte modificate, sia strutture di recente istituzione. Talune di queste sono state introdotte o profondamente ripensate nel 2019, con il d.p.c.m. 169/2019 che, oltre ad aver assegnato a tutte una piena autonomia, interviene anche a ridisegnare i rapporti che alcune di esse intrattengono con altri apparati dell'amministrazione tanto centrale quanto periferica del Mic. Il d.p.c.m. 57/2024 ha sostanzialmente confermato l'impianto precedente, fatte salve alcune novità, come la previsione dell'**Istituto centrale per la valorizzazione economica e la promozione del patrimonio culturale**, e alcuni cambiamenti, come il declassamento dell'Archivio centrale dello Stato e dell'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale-*Digital Library* da uffici dirigenziali di livello generale a uffici dirigenziali di livello non generale.
Anche gli uffici dotati di autonomia speciale, infatti, sono distinti, al loro interno, a seconda che corrispondano a uffici dirigenziali di livello generale o non generale. Il che, come si anticipava, influisce essenzialmente sulle modalità di nomina dei loro direttori, nei termini esplicitati dall'art. 24, comma 6, del d.p.c.m. 57/2024.
In particolare, mentre gli **incarichi di direzione** degli uffici di livello dirigenziale non generale sono conferiti dai titolari delle direzioni generali centrali da cui ognuno di esse dipende, gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale sono conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 4, del d.lgs. 165/2001, ossia con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro della Cultura.

In base alle indicazioni dell'art. 24, comma 2, del d.p.c.m. 57/2024 sono uffici dotati di autonomia speciale: *a*) quali uffici di livello dirigenziale generale: 1) la soprintendenza speciale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di Roma; *b*) quali uffici di livello dirigenziale non generale: 1) l'Archivio centrale dello Stato; 2) la Biblioteca nazionale centrale di Roma; 3) la Biblioteca nazionale centrale di Firenze; 4) il Centro per il libro e la lettura; 5) l'Istituto centrale per gli archivi; 6) l'Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi; 7) l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione; 8) l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane; 9) l'Istituto centrale per il patrimonio immateriale; 10) l'Istituto centrale per il restauro; 11) l'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale-*Digital Library*; 12) l'Istituto centrale per la grafica; 13) l'Istituto centrale per la patologia degli archivi e del libro; 14) l'Istituto centrale per l'archeologia; 15) l'Istituto centrale per la valorizzazione economica e la promozione del patrimonio culturale; 16) la soprintendenza nazionale per il Patrimonio culturale subacqueo; 17) l'Opificio delle pietre dure; 18) l'Ufficio del soprintendente speciale per le aree colpite dal sisma del 24 agosto 2016.

Archivio centrale dello Stato

Alcuni di questi istituti, come si anticipava, sono strutture da tempo esistenti. È questo il caso dell'**Archivio centrale dello Stato**. Erede dell'Archivio del Regno istituito nel 1875, ridenominato nei termini attuali dalla l. 13 aprile 1953, n. 340, riconosciuto come istituto dotato di autonomia speciale, articolazione

organizzativa della direzione generale Archivi, dal d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233, nel 2019 era stato rafforzato nella sua configurazione quale ufficio di livello dirigenziale generale. Superando il silenzio dei precedenti regolamenti di organizzazione del ministero nei quali veniva fatto oggetto di mera menzione, l'art. 34 del d.p.c.m 169/2019 ne aveva esplicitate le funzioni in termini che intendono anche adeguarle alle nuove esigenze e potenzialità del patrimonio archivistico. Il d.p.c.m. 57/2024, però, ha nuovamente declassato l'Archivio centrale dello Stato a ufficio dirigenziale di livello non generale, abrogando le disposizioni a esso riferite del precedente regolamento. Tale istituto trova quindi disciplina, insieme con gli altri uffici di livello dirigenziale non generale, nel decreto del ministro della Cultura 5 settembre 2024 (art. 33).

L'Archivio centrale dello Stato conserva archivi e documenti, su qualunque supporto, degli organi centrali dello Stato italiano; conserva inoltre archivi e documenti, su qualunque supporto, di enti pubblici di rilievo nazionale e di privati che lo Stato abbia in proprietà o deposito per disposizioni di legge o a qualunque altro titolo; garantisce la consultabilità della documentazione conservata; concorre alla vigilanza sugli archivi correnti e di deposito delle Amministrazioni centrali dello Stato attraverso la partecipazione alle Commissioni di sorveglianza di cui all'art. 41 Cod., anche supportando, d'intesa con le singole Amministrazioni, la definizione di schemi di piani di classificazione e conservazione, nonché di manuali di gestione e conservazione. L'Archivio centrale dello Stato, inoltre, costituisce il polo di conservazione degli archivi storici digitali degli organi centrali dello Stato e degli enti pubblici nazionali soppressi. Assicura la più ampia fruibilità della documentazione archivistica conservata, anche in modalità digitale e da remoto.
L'Archivio centrale dello Stato, diretto da un Sovrintendente, svolge anche attività di: *a*) formazione e aggiornamento attraverso corsi e tirocini formativi, anche con riferimento all'archivistica contemporanea e digitale; *b*) ricerca, in sede nazionale e internazionale, sulle tematiche dell'archivistica contemporanea e digitale; *c*) promozione e organizzazione di mostre, eventi, convegni e dibattiti scientifici sui temi riguardanti i propri compiti istituzionali.

Gli istituti di catalogazione e la *Digital Library*

Tra gli istituti centrali, particolare importanza hanno assunto negli anni quelli competenti in materia di catalogazione e di digitalizzazione. Tale percorso ha raggiunto il suo punto di maggior rilievo sotto il profilo organizzativo nel 2019, con l'istituzione, per opera del d.p.c.m. 169/2019, dell'**Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale-*Digital Library***. Originariamente configurato quale ufficio di livello dirigenziale generale, tale istituto era tenuto a curare il coordinamento e promuovere i programmi di digitalizzazione del patrimonio culturale di competenza del ministero, valorizzando le potenzialità della trasformazione digitale anche per la tutela e per la valorizzazione del patrimonio culturale e della sua memoria.
Alla *Digital Library* erano inoltre affidate le **funzioni di indirizzo e di vigilanza**, sia pure d'intesa, ma per i soli profili finanziari e contabili, con la direzione generale Bilancio, su altri **quattro uffici ad autonomia speciale** chiamati a esercitare attribuzioni che ne intersecano la *mission*, ossia sull'**Istituto centrale**

per gli archivi, l'**Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi**, l'**Istituto centrale per il catalogo e la documentazione**, l'**Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane**. Un quadro plurale di soggetti, ai quali vanno aggiunti la direzione generale Archivi e quella Biblioteche e Diritto d'autore, che continuavano a essere riferimento, per le funzioni di competenza, la prima dell'Istituto centrale per gli archivi, la seconda dell'Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi e dell'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane.

Tra le attività più importanti svolte dalla *Digital Library*, vi è stata la predisposizione del **Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale**, redatto nell'ambito dell'attuazione del Pnrr. Nel 2024, però, la *Digital Library* è stata declassata a ufficio di livello dirigenziale non generale. Le sue funzioni sono oggi indicate dal d.m. 5 settembre 2024. Conseguentemente, i quattro uffici precedentemente afferenti all'Istituto centrale per la digitalizzazione sono stati distribuiti tra le diverse direzioni generali.

In merito ai quattro uffici ad autonomia speciale, di livello dirigenziale non generale, originariamente rientranti nel progetto *Digital Library*, è utile ricordare che l'**Istituto centrale per gli archivi** (Icar), previsto dall'art. 6, comma 4, del d.lgs. 368/1998, ha iniziato ad assolvere compiutamente le sue funzioni solo dopo l'adozione del d.m. 7 ottobre 2008, con il quale ne sono state definite struttura e funzioni, fra cui rientrano attività di studio, ricerca, elaborazione di metodologie in materia di ordinamento e inventariazione di archivi storici. Dal 2011 all'Istituto spetta anche il coordinamento tecnico-scientifico del Sistema archivistico nazionale. L'Istituto è articolazione organizzativa della direzione generale Archivi.

Quanto all'**Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi** (Icbsa), subentrato alla Discoteca di Stato, istituita da Vittorio Emanuele II con l. 10 agosto 1928, come archivio di voci, acquisendone le risorse umane e strumentali, oggi assolve compiti consistenti nel documentare, valorizzare e conservare il patrimonio sonoro e audiovisivo nazionale, anche tramite la formulazione di standard e linee guida. L'Istituto è articolazione organizzativa della direzione generale Cinema e audiovisivo.

Anche la genesi dell'**Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche** (Iccu) risale al 1951, quando fu istituito il Centro nazionale per il catalogo unico, al quale subentrò, con la nuova denominazione, nel 1975, all'atto di nascita dell'(allora) ministero per i Beni culturali e ambientali. A esso compete coordinare la catalogazione dell'intero patrimonio bibliografico conservato nelle biblioteche pubbliche, curandone l'unificazione dei metodi. L'Istituto è articolazione organizzativa della direzione generale Biblioteche e Istituti culturali.

L'**Istituto centrale per il catalogo e la documentazione** (Iccd), anch'esso previsto dal d.p.r. 805/1975, esplica funzioni di ricerca, indirizzo, coordinamento tecnico-scientifico e documentazione dei beni culturali. Inoltre, sulla base di specifiche intese istituzionali tra il Mic e le Regioni, partecipa alla costituzione di centri di catalogazione misti Stato-Regioni, curando in particolare la formazione dei restauratori. L'Istituto è articolazione organizzativa della direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio.

Istituti con Scuole di alta formazione e studio

Nel novero degli istituti ad autonomia speciale, rientrano anche tre strutture, di risalenti origini. Sono l'**Istituto centrale per il restauro**, l'**Opificio delle pietre dure**, l'**Istituto centrale per la patologia degli archivi e del libro**, impegnati a svolgere attività di restauro, conservazione, formazione, ricerca e consulenza sul patrimonio culturale appartenente allo Stato e ad altri enti pubblici e privati.

In particolare, l'**Istituto centrale per il restauro** (Icr), come vuole la denominazione a esso restituita dal d.p.c.m. 169/2019, fondato nel 1939, presta consulenza scientifica e tecnica, anche alle Regioni, per il restauro del patrimonio culturale, unificando le metodologie di intervento.

Funzioni analoghe sono svolte dall'**Opificio delle pietre dure** (Opd) di Firenze. Erede di una lunga tradizione che risale a Ferdinando I de' Medici e costituito con tale denominazione nel 1975, l'Opd svolge, sull'intero territorio nazionale, attività di restauro, conservazione, ricerca e consulenza sui beni del patrimonio culturale, come vuole anche il suo regolamento adottato con d.m. 7 ottobre 2008.

L'**Istituto centrale per la patologia degli archivi e del libro** (Icpal), così rideno-minato dal d.p.c.m. 169/2919, istituito con il d.p.r. 233/2007, nasce dall'accorpamento di due precedenti e risalenti strutture, ossia dell'Istituto centrale per la patologia del libro, fondato nel 1938, e del Centro di fotoriproduzione legatoria e restauro degli Archivi di Stato, creato nel 1963 presso il ministero dell'Interno. Esso svolge, sull'intero territorio nazionale, le medesime attività di restauro, conservazione, ricerca e consulenza, con riguardo ai beni archivistici e librari.

Presso questi istituti operano le **Scuole di alta formazione e studio** (Saf), delle quali già si occupava l'art. 9 del d.lgs. 368/1998. Scuole che sono state legittimate a rilasciare un diploma equiparato alla laurea magistrale a ciclo unico in Conservazione e restauro dei beni culturali, abilitante alla professione di restauratore dei beni culturali. Proprio al fine di valorizzare l'importante funzione educativa e formativa svolta da questi istituti, le riforme del 2014 e del 2019 li avevano tutti e tre collocati sotto la vigilanza della **direzione generale Educazione, Ricerca e Istituti culturali**, una struttura creata con l'intento di valorizzare il ruolo del ministero nel settore della formazione e della promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca. La riorganizzazione del 2024, però, ha soppresso tale direzione e ha distribuito i tre istituti tra la direzione Archeologia, Belle Arti e Paesaggio (Icr e Opd) e la direzione generale Archivi (Icpal).

La soprintendenza speciale di Roma

Nel novero degli istituti ad autonomia speciale è compresa anche la **soprintendenza speciale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di Roma** quale ufficio dirigenziale di livello generale chiamata a svolgere le funzioni di tutela tipiche delle altre soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio (v. *infra*) e sottoposta, nell'esercizio di tali compiti, alla vigilanza del dipartimento per la tutela. A essa, tuttavia, e in particolare al suo vertice-soprintendente, spetta anche assolvere, con riguardo agli istituti e ai luoghi della cultura statali presenti nel suo territorio e sotto la vigilanza, in questo caso, della direzione generale Musei, le funzioni spettanti ai direttori dei musei e dei parchi archeologici di rilevante interesse nazionale (v. *infra*).

La configurazione attuale della soprintendenza speciale di Roma deriva dal d.m. 12 novembre 2017 del quale l'art. 25 del d.p.c.m. 57/2024 ripete le disposizioni a essa dedicate e, più ampiamente, le scelte di riorganizzazione delle soprintendenze speciali allora effettuate per soddisfare l'esigenza, riconosciuta dall'art. 1, comma 432, della l. 11 dicembre 2016, n. 232, di adeguarle, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura già enunciati nell'art. 14 del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2014, n. 106. Fra le misure adottate allo scopo vi fu lo scorporo di alcuni beni da quella che il d.p.c.m. 171/2014 aveva delineato come soprintendenza speciale per il Colosseo, il Museo nazionale romano e l'area archeologica di Roma, con la conseguente istituzione, da pare del decreto del 2017, del Parco archeologico del Colosseo (su cui v. *infra*) e l'attribuzione alla competenza di quella che diventava, conservando la propria speciale autonomia, la soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di Roma dell'intero territorio comunale. Il d.m. 12 novembre 2017 veniva così anche a modificare, tramite integrazioni, il d.m. 23 gennaio 2016, con cui già si era reintervenuti sugli assetti organizzativi e funzionali delle direzioni generali e delle articolazioni periferiche del ministero, dedicando disposizioni specifiche alla «nuova» soprintendenza speciale di Roma, anch'esse trasfuse nell'art. 25 del d.p.c.m. 57/2024.

Sulla base di quella che ne era la disciplina dettata dal d.m. 12 novembre 2017, **i confini della soprintendenza includono l'intero territorio comunale**, fatte salve le competenze che l'art. 25 del d.p.c.m. 57/2024, adeguandole alle innovazioni contestualmente introdotte sugli apparati periferici, assegna al direttore regionale Musei del Lazio e al direttore Musei statali della città di Roma.

Per quanto concerne le **risorse finanziarie** delle quali dispone dopo lo scorporo dei beni inclusi nel Parco archeologico del Colosseo, è sempre il d.m. 12 novembre 2017 ad avere previsto che a essa sia trasferita una quota pari al trenta per cento degli introiti complessivi annui del Parco archeologico del Colosseo prodotti dai biglietti d'ingresso, al netto dell'eventuale aggio.

Quanto al **modello organizzativo e di funzionamento**, a essa si applicano le medesime soluzioni accolte per i musei provvisti di autonomia speciale (su cui v. *infra*).

La soprintendenza nazionale per il Patrimonio culturale subacqueo

Si deve al d.p.c.m. 169/2019 l'istituzione, quale ufficio di livello dirigenziale non generale, provvisto di autonomia speciale, della **soprintendenza nazionale per il Patrimonio culturale subacqueo**, con sede a Taranto. Tale ufficio è stato confermato anche dal d.p.c.m. 57/2024.

Una nuova struttura dedicata alle funzioni di tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo, nei termini previsti dalla convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, adottata a Parigi il 2 novembre 2001 e ratificata nel 2009. Attività che è chiamata a svolgere anche raccordandosi con le soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio presso le quali può disporre anche di centri operativi.

Seguendo il disegno previsto per la soprintendenza speciale di Roma, al suo vertice-soprintendente spetta inoltre esercitare, nel territorio della provincia di Taranto, le funzioni di tutela tipiche delle soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio oltre alle funzioni spettanti ai direttori dei musei e dei parchi archeologici per i musei e i luoghi della cultura presenti nel territorio.

Gli altri uffici ad autonomia speciale

Il d.p.c.m. 57/2024 conferma poi, anche nella configurazione, altri uffici ad autonomia speciale. Essi trovano una più compiuta disciplina nel d.m. 5 settembre 2024, che ha recepito in un unico atto i precedenti decreti ministeriali dedicati agli uffici dirigenziali non generale centrali e periferici del Mic.

Fra questi, quali uffici dirigenziali centrali di livello non generale, sottoposti all'indirizzo e alla vigilanza della direzione generale Biblioteche e Diritto d'autore, della quale sono articolazioni, le risalenti **Biblioteche nazionali centrali di Roma e di Firenze**, e il più recente **Centro per il libro e la lettura** che dalla stessa direzione generale ricevono anche le risorse umane e strumentali.

Lo stesso è per l'**Istituto centrale per la grafica**, sottoposto alla vigilanza della direzione generale Musei.

Questo ufficio, erede dell'Istituto nazionale per la grafica sorto nel 1975 dall'unione della Calcografia nazionale, fondata nel 1738, e del Gabinetto nazionale delle stampe, istituito nel 1895, ha il compito di tutelare, anche tramite laboratori e centri di restauro, conservare e promuovere opere che documentano le differenti tipologie di arti grafiche.

È altresì confermato l'**Istituto centrale per l'archeologia**, quale struttura dirigenziale di livello non generale afferente alla direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, istituita con d.m. 13 maggio 2016 e dedicata prioritariamente allo studio e alla ricerca nel settore dell'archeologia, nella sua accezione più ampia.

Resta anche l'**Istituto per il patrimonio immateriale**, anch'esso afferente alla direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, chiamato a operare per i beni demoetnoantropologici materiali e immateriali, espressione della nuova centralità che s'intende assegnare al patrimonio culturale immateriale.

Tra le novità introdotte dal d.p.c.m. 57/2024, infine, vi è l'**istituto centrale per la valorizzazione economica e la promozione del patrimonio culturale**, le cui funzioni sono indicate dal d.m. 5 settembre 2024 (art. 35). L'istituto, con sede a Roma, è articolazione organizzativa del Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale.

Tra le attività svolte dall'istituto, esso definisce schemi e modelli giuridici, criteri economici e linee guida operative per la valorizzazione economica e la promozione del patrimonio culturale, anche in raccordo con le realtà territoriali; elabora parametri qualitativi e quantitativi, procedure e modelli digitali diretti a valutare la gestione degli istituti e dei luoghi della cultura statali, in termini di economicità, efficienza ed efficacia, nonché di qualità dei servizi di fruizione e di valorizzazione erogati; predispone iniziative per favorire l'in-

cremento della redditività e della capacità di auto-mantenimento finanziario degli istituti e dei luoghi della cultura statali; svolge attività volte a monitorare la qualità dei prodotti culturali, rivolgendo attenzione anche alla creazione di prodotti di merchandising e di altro materiale comunicativo e promozionale; cura l'elaborazione di progetti finalizzati alla promozione e valorizzazione economica del Sistema museale nazionale a livello nazionale e internazionale; cura progetti di mostre, eventi, incontri in ambito nazionale e internazionale, finalizzati alla valorizzazione culturale ed economica degli istituti del ministero; cura la partecipazione degli istituti afferenti al Sistema museale nazionale a bandi in ambito internazionale ed eventi culturali, in stretta collaborazione con la direzione generale Affari europei e internazionali; supporta gli istituti del Sistema museale nazionale alla partecipazione con modalità pubblico-private ad associazioni, fondazioni, consorzi o società per l'ottimizzazione della gestione del patrimonio culturale; promuove convenzioni con gli enti territoriali ai sensi dell'articolo15 della l. 7 agosto 1990, n. 241, per lo sviluppo culturale ed economico dei luoghi della cultura, ivi compresi quelli normalmente chiusi; promuove accordi di valorizzazione ai sensi del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, con enti del terzo settore per lo sviluppo culturale ed economico dei luoghi della cultura, ivi compresi quelli normalmente chiusi; coordina le attività relative alla partecipazione del ministero a mostre, eventi e manifestazioni di promozione della cultura italiana anche all'estero; supporta gli istituti afferenti al Sistema museale nazionale nel coordinamento delle attività volte a favorire partnership, anche mediante l'utilizzo di strumenti di incentivazione fiscale, per lo studio e l'implementazione di metodologie e soluzioni innovative, anche con strumenti digitali, finalizzate alla valorizzazione economica e alla promozione del patrimonio culturale; coordina le politiche economiche dei prestiti dei beni culturali, in attuazione delle direttive del ministro; cura i diritti patrimoniali immateriali; elabora annualmente un rapporto sulle iniziative di valorizzazione economica e promozione del patrimonio culturale; svolge l'istruttoria relativa agli interventi diretti al riequilibrio finanziario tra gli istituti e i luoghi della cultura statali.

Musei, parchi archeologici e luoghi della cultura ad autonomia speciale

L'art. 24, comma 3, del d.p.c.m. 57/2024 reca l'elenco dei **musei**, dei **parchi archeologici** e dei **luoghi della cultura dotati di autonomia speciale**, in ragione del loro **rilevante interesse nazionale**.

Come si anticipava, anche questo non è un elenco chiuso. Lo stesso art. 24, comma 4, prevede sia possibile, mediante successivi decreti ministeriali non regolamentari, integrarlo con ulteriori organismi o modificare il quadro degli istituti o dei luoghi della cultura assegnati ai singoli musei, con la conseguente facoltà di ridenominarli o di ridisegnare i confini dei parchi archeologici e delle soprintendenze (art. 24, comma 4). E, in effetti, il complesso delle strutture dotate di questa speciale autonomia è stato più volte ridefinito, dal momento del loro primo riconoscimento per opera del d.p.c.m. 171/2014. Modifiche che sono sempre state nel senso di un progressivo ampliamento, come conferma la scelta del d.p.c.m. 57/2024, che ha ulteriormente aumentato il numero di questi uffici. In particolare, le scelte attuate nel 2024 hanno creato 17 nuovi istituti, sia ricorrendo più spesso alla soluzione congiunta museo autonomo e direzione regionale musei, sia accorpando tra loro alcuni musei o siti in un singolo istituto denominato Musei nazionali (per esempio a Lucca, Pisa o Siena).

A usufruire di questa peculiare condizione di autonomia sono **60** fra **musei, parchi archeologici e luoghi della cultura**, dei quali **14**, elencati alla lett. *a*, comma 3, dell'art. 24, configurati come **uffici di livello dirigenziale generale**, e **40**, indicati alla lett. *b*, comma 3, della medesima disposizione, come **uffici di livello dirigenziale non generale**.

Si rammenta che la possibilità di costituire queste strutture come uffici di livello dirigenziale fu riconosciuta con l'art. 14, comma 2-*bis*, della l. 29 luglio 2014, n. 106, di conversione con modificazioni del d.l. 31 maggio 2014, n. 83. In questa disposizione si prevedeva infatti che, «al fine di adeguare l'Italia agli standard internazionali in materia di musei e di migliorare la promozione dello sviluppo della cultura, anche sotto il profilo dell'innovazione tecnologica e digitale», il regolamento di organizzazione del ministero individuasse gli (allora) poli museali e gli istituti della cultura statali di rilevante interesse nazionale che costituiscono uffici di livello dirigenziale.
Confermando e sviluppando questo disegno, il regolamento Mic, da ultimo dettato con d.p.c.m. 57/2024, riconosce in particolare come musei, parchi archeologici e luoghi della cultura di rilevante interesse nazionale, corrispondenti a **uffici di livello dirigenziale generale, i seguenti 14 istituti**: i Musei reali di Torino; la Pinacoteca di Brera; le Gallerie dell'Accademia di Venezia; le Gallerie degli Uffizi; la Galleria dell'Accademia di Firenze e i Musei del Bargello; il Parco archeologico del Colosseo; il Museo nazionale romano; la Galleria Borghese; il Vittoriano e Palazzo Venezia; la Galleria nazionale d'arte moderna e contemporanea; il Museo archeologico nazionale di Napoli; il Museo e il Real bosco di Capodimonte; il Parco archeologico di Pompei; la Reggia di Caserta. Sono, invece, costituiti come **uffici di livello dirigenziale non generale i seguenti 46 musei, parchi archeologici e luoghi della cultura** di rilevante interesse nazionale: le Residenze reali sabaude – Direzione regionale Musei nazionali Piemonte; i Musei nazionali di Genova – Direzione regionale Musei nazionali Liguria; il Palazzo Ducale di Mantova; i Musei archeologici nazionali di Venezia e della Laguna; il Museo storico e il Parco del Castello di Miramare – Direzione regionale Musei nazionali Friuli Venezia Giulia; il Museo nazionale dell'Arte digitale; il Complesso monumentale della Pilotta; le Gallerie Estensi; i Musei nazionali di Ferrara; i Musei nazionali di Ravenna; i Musei nazionali di Bologna – Direzione regionale Musei nazionali Emilia-Romagna; il Museo archeologico nazionale di Firenze; le Ville e le residenze monumentali fiorentine; i Musei nazionali di Siena; i Musei nazionali di Pisa; i Musei nazionali di Lucca; i Parchi archeologici della Maremma; i Musei nazionali di Perugia – Direzione regionale Musei nazionali Umbria; il Palazzo ducale di Urbino – Direzione regionale Musei nazionali Marche; il Pantheon e Castel Sant'Angelo – Direzione Musei nazionali della città di Roma; le Gallerie nazionali d'arte antica; il Museo nazionale etrusco di Villa Giulia; il Museo delle Civiltà; il Parco archeologico dell'Appia antica; il Parco archeologico di Ostia antica; Villa Adriana e Villa d'Este; i Musei e i parchi archeologici di Praeneste e Gabii; il Parco archeologico di Cerveteri e Tarquinia; le Ville monumentali della Tuscia; il Museo nazionale d'Abruzzo dell'Aquila; i Musei archeologici nazionali di Chieti – Direzione regionale Musei nazionali Abruzzo; il Parco archeologico di Sepino e il Museo Sannitico di Campobasso – Direzione regionale Musei nazionali Molise; il Palazzo Reale di Napoli; il Complesso monumentale e la Biblioteca dei Girolamini di Napoli; i Musei nazionali del Vomero; i Musei e i parchi archeologici di Capri; il Parco

archeologico di Ercolano; il Parco archeologico dei Campi Flegrei; i Parchi archeologici di Paestum e Velia; il Castello Svevo di Bari – Direzione regionale Musei nazionali Puglia; il Museo archeologico nazionale di Taranto; i Musei nazionali di Matera – Direzione regionale Musei nazionali Basilicata; i Musei e i parchi archeologici di Melfi e Venosa; i Parchi archeologici di Crotone e Sibari; il Museo archeologico nazionale di Reggio Calabria; i Musei nazionali di Cagliari.

La distinzione fra le strutture a seconda che corrispondano a uffici di livello dirigenziale generale o non generale si riflette, anche in questo caso, principalmente sulle linee di comando nelle quali sono inseriti e, in particolare, sulle **modalità in base alle quali si seleziona e si nomina il loro direttore**, ossia la figura centrale nei nuovi assetti organizzativi e di funzionamento delineati, già con il d.p.cm. 171/2014, per il complesso di questi istituti.

Il direttore, fatto in tal modo oggetto di un riconoscimento, anche normativo, prima mancante nell'esperienza italiana, con il d.p.c.m. 171/2014, diventa il tramite delle nuove politiche di tutela e valorizzazione e delle principali innovazioni che, dal 2014, investono le funzioni e il ruolo dei musei, dei parchi archeologici e dei luoghi della cultura, come rendono evidenti le attribuzioni che gli sono conferite, esplicitate dall'art. 5 del d.m. 5 settembre 2024 (in precedenza, era il regolamento di organizzazione a indicarle, nell'art. 43 d.p.c.m. 169/2019, v. *infra*).

Il conferimento dell'incarico di direzione

Come precisa l'art. 24, comma 6, del d.p.c.m. 57/2024, per gli istituti configurati come **uffici di livello dirigenziale generale**, le modalità di **conferimento dell'incarico di direzione** sono quelle indicate nell'art. 19, comma 4, del d.lgs. 165/2001, vale a dire con **decreto del presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro della Cultura**. Gli incarichi di direzione degli **uffici di livello dirigenziale non generale** sono invece, e di norma, attribuiti dal **direttore generale Musei**.
In ogni caso, quale che sia il livello generale o non generale dell'ufficio, essi possono essere conferiti anche secondo le modalità previste dall'art. 14, comma 2-*bis*, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2014, n. 106, ossia con **procedure di selezione pubblica internazionale** a persone, anche estranee ai ruoli dell'amministrazione, di particolare e comprovata qualificazione professionale in materia di tutela e di valorizzazione dei beni culturali e in possesso di una documentata esperienza di elevato livello nella gestione di istituti e luoghi della cultura. Questi incarichi conferibili anche a cittadini non italiani, appartenenti a paesi dell'Unione Europea, possono essere rinnovati una sola volta, per ulteriori quattro anni, con decisione motivata sulla base di una valutazione positiva dei risultati ottenuti (art. 22, commi 7 e 7-*bis*, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni nella l. 21 giugno 2017, n. 969).

Un procedimento complesso, dunque, articolato in più fasi, che, in base a quanto riconosciuto dalla Corte di Cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza 18 gennaio 2019, n. 1413, **non possiede natura concorsuale**. Anche la selezione pubblica internazionale, gestita da un'apposita commissione di valutazione, di nomina ministeriale, deve infatti intendersi meramente orientata a individuare una terna di candidati da sottoporre al ministro o al direttore generale Musei perché essi scelgano, in quell'ambito e su base fiduciaria, la persona alla quale conferire l'incarico di direzione.
Quanto alla possibilità di conferire questi incarichi **anche a cittadini non italiani, appartenenti a paesi dell'Unione Europea**, essa è stata espressamente riconosciuta dall'art. 22, comma 7-*bis*, della l. 969/2017, laddove si precisa che a queste procedure di selezione non si applichino i limiti di accesso di cui all'art. 38 del d.lgs. 165/2001, sotto forma di interpretazione autentica di quanto disposto nell'art. 14, comma 2-*bis*, della l. 106/2014. Successivamente, in esito a controversie giudiziarie, l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 25 giugno 2018, n. 9, ha stabilito che la normativa UE non consente di escludere un cittadino dell'Unione Europea da una selezione pubblica, a meno che non si tratti di una posizione caratterizzata dall'esercizio esclusivo o prevalente di poteri autoritativi: caratteri che il giudice amministrativo non ha riscontrato nella direzione di musei e parchi archeologici statali, così escludendo la possibilità di limitare l'accesso ai soli cittadini italiani.

I musei, i parchi archeologici e gli altri luoghi della cultura elencati nell'art. 24, comma 3, e sin qui considerati per l'autonomia speciale della quale godono si connotano anche per essere organi periferici del Mic. Non a caso, la rappresentazione compiuta di quali ne siano il ruolo, l'assetto organizzativo interno e le modalità di funzionamento è oggetto delle disposizioni che il d.p.c.m. 57/2024, ma soprattutto il d.m. 5 settembre 2024, dedicano all'amministrazione periferica del ministero (v. *infra*).

7. L'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA DEL MIC

Il Mic, come altri ministeri, per l'esercizio delle proprie funzioni e dei propri compiti si avvale anche di un'amministrazione periferica ossia di sedi e di uffici dislocati sul territorio nazionale che assicurano una cura e una risposta più ravvicinate alle esigenze di quelli che ne sono i destinatari finali e, nel caso, i beni del patrimonio culturale.
Anch'essa è stata interessata da reiterati riordini, conseguenti o comunque connessi alle riforme che hanno investito l'amministrazione centrale. A essere oggetto di significativi ripensamenti, nel tempo, è stata innanzi tutto la sua articolazione, oggi descritta dall'art. 20 del d.p.c.m 57/2024, per il quale sono **organi periferici del ministero**:

Gli organi periferici

a) le **soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio**;
b) le **direzioni regionali Musei nazionali**;
c) i **musei**, le **aree** e i **parchi archeologici** e gli altri luoghi della cultura;
d) le **soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche**;
e) gli **Archivi di Stato**;
f) le **Biblioteche pubbliche statali**.

Fino al 2024, rientravano tra gli uffici periferici anche i **segretariati regionali**. Tali strutture, costituite in numero di **diciassette**, con sede nelle città capoluogo di Regione, a esclusione della Sicilia, del Trentino-Alto Adige/Südtirol e della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, assicuravano, «nel rispetto della specificità tecnica degli istituti e nel quadro delle linee di indirizzo inerenti alla tutela emanate per i settori di competenza dalle direzioni generali centrali», il **coordinamento dell'attività delle strutture periferiche del ministero** presenti nel territorio regionale. A essi spettava inoltre **curare i rapporti del ministero con le Regioni, con gli enti locali e con le altre istituzioni presenti nella Regione** (art. 40 d.p.c.m. 169/2019).

I segretariati regionali erano stati introdotti dal d.p.c.m. 171/2014, in sostituzione delle direzioni regionali volute dal d.lgs. 3/2004 che, a sua volta, modificava l'art. 7 del d.lgs. 368/1998, ove si era prevista l'istituzione delle soprintendenze regionali, quali articolazioni periferiche deputate al coordinamento delle strutture ministeriali operanti nel territorio delle Regioni oltre che chiamate a farsi punto di riferimento nei rapporti che il ministero intrattiene con i governi e con le altre istituzioni territoriali. La configurazione e le attribuzioni di questi organi sono l'esito di una sequenza di modifiche con le quali si è, volta a volta, ridefinita l'incidenza del loro ruolo sulle strutture tecniche periferiche del ministero. Modifiche alle quali si deve aggiungere anche quella immaginata, benché mai divenuta operativa, dal d.p.c.m. 76/2019, con il quale si era inteso ampliare, oltre i confini regionali, l'ambito territoriale rientrante nella competenza di quelli che diventavano «segretariati distrettuali» e, soprattutto, ci si proponeva di rafforzarne le attribuzioni, sino a riconoscere loro funzioni ispettive da esercitare secondo le indicazioni del segretario generale. Molto di più, dunque, di quanto si fosse assegnato ai direttori regionali con le scelte del 2009, già allora oggetto di numerosi rilievi critici in ragione del ruolo che venivano a riconoscere a questo snodo dell'amministrazione periferica, i cui interventi si riteneva andassero a occupare spazi propri degli uffici periferici a più diretta vocazione tecnico-scientifica, quali le soprintendenze, aggravando e complicando i processi decisionali. Con il d.p.c.m. 169/2019 che andava ad abrogare, per chiarezza del quadro normativo, l'art. 7 del d.lgs. 368/1998, si era ripristinato il disegno del d.p.c.m. 171/2014, volto a ovviare anche alle discusse attribuzioni delle direzioni regionali [Barbati 2009b; Sciullo 2015a]. Infine, come anticipato, nel 2024 i segretari regionali sono stati soppressi e le loro funzioni sono state redistribuite tra le direzioni generali e gli altri uffici periferici del Mic, in particolare le soprintendenze.

7.1. Le soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio

Le **soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio**, quali uffici di livello dirigenziale non generale, costituite come articolazioni della direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, sono storicamente deputate ad assicurare sul territorio la **tutela del patrimonio culturale**. Dal 2024, le soprintendenze non trovano più la propria disciplina nel regolamento di organizzazione del

Mic, ma nel decreto ministeriale di articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale (art. 3 d.m. 5 settembre 2024).

Il ruolo delle soprintendenze

Per una migliore comprensione del ruolo assolto dalle soprintendenze è opportuno rammentare che il modello organizzativo del quale sono espressione può farsi risalire all'editto del 7 aprile 1820 sulla «cura degli antichi monumenti» e la «protezione delle arti», noto come editto del cardinal Pacca, dal nome del cardinale camerlengo che lo siglò, sotto il pontificato di Pio VII. Risale ad allora l'istituzione, nelle province dei domini pontifici, di commissioni di Antichità e Belle Arti, composte da esperti, ausiliarie di una commissione centrale con sede in Roma, alle quali fu assegnato il compito e, insieme, il potere di esprimere un parere preventivo su qualsiasi atto da compiersi su beni, pubblici o privati, di interesse storico e artistico. Sottesa vi era, appunto, l'idea che la cura del patrimonio culturale necessitasse di apparati specializzati e diffusi sul territorio. Il modello fu progressivamente accolto, da taluni sin anticipato in alcuni suoi tratti, negli altri Stati preunitari, con la sola eccezione del Regno di Sardegna, che si sarebbe fatto guida del processo di unificazione dello Stato italiano. Il che spiega perché nello Stato unitario la creazione di strutture ministeriali centrali e periferiche incaricate della tutela e conservazione del patrimonio culturale abbia conosciuto un lento avvio e una lenta affermazione. Occorrerà attendere la l. 12 giugno 1902, n. 185, sulla conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e arte per assistere alla nascita di uffici periferici denominati soprintendenze, differenziati in ragione della tipologia dei beni assegnati alla loro cura. Sarà tuttavia solo con la l. 23 giugno 1907, n. 386, di riforma degli uffici centrali e periferici delle Antichità e Belle Arti che si giunge a istituire un sistema di quarantasette soprintendenze, distinte non solo in ragione dei beni sottoposti alla loro azione di tutela, ma anche dell'ambito territoriale di loro competenza che si voleva circoscritto per la migliore efficacia dei loro interventi ispettivi. Con r.d. 31 dicembre 1923, n. 3164, l'articolazione delle soprintendenze fu oggetto di un riordino nel segno dell'accorpamento in due tipologie, quelle preposte al patrimonio archeologico e quelle deputate alla tutela del patrimonio architettonico e storico-artistico, con conseguente riduzione del loro numero da quarantasette a ventitré. Un assetto che fu successivamente superato, in ragione delle difficoltà operative palesate, con la l. 22 maggio 1939, n. 823, la quale ripristinò il modello del 1907, istituendo cinquantotto soprintendenze, dapprima afferenti al ministero della Pubblica Istruzione, quale apparato di riferimento del settore, e dal 1975 al ministero per i Beni e le Attività culturali.

La loro configurazione come soprintendenze uniche, alle quali spetta tutelare il complesso dei beni di interesse archeologico, storico-artistico e paesaggistico presenti sul territorio di competenza, deriva dalla scelta compiuta con il d.m. 23 gennaio 2016 di rafforzare l'accorpamento di queste strutture, già avviato dal d.p.c.m. 171/2014, al fine dichiarato «di razionalizzare e rendere più efficiente l'amministrazione periferica di tutela del patrimonio culturale», consentendo una considerazione complessiva, da tempo auspicata, del contesto nel quale sono inseriti i diversi beni [Petraroia 2006, 166 ss.]. Una soluzione organizzativa alla quale si affianca quella di ricondurle a una direzione generale a sua volta unica, competente in materia di Archeologia, Belle Arti e Paesaggio (v. *supra*, par. 6.2), con funzioni di direzione, indirizzo,

coordinamento, controllo e, in caso di necessità, avocazione e sostituzione nei loro confronti.

Per valutare appieno la portata della scelta avviata con il d.p.c.m. 171/2014 e sviluppata con il d.m. 23 gennaio 2016, occorre ricordare che il precedente regolamento di organizzazione del ministero, dettato con d.p.r. 233/2007, prevedeva tre soprintendenze distinte in relazione ai beni che andavano a tutelare: «per i beni archeologici», «per i beni architettonici e paesaggistici», per «i beni storici, artistici ed etnoantropologici», cui si aggiungevano le soprintendenze Archivistiche. Un'organizzazione settoriale che, a giudizio di molti, si risolveva in una frammentazione di competenze inidonea ad assicurare un'azione organica di tutela. Con il d.p.c.m. 171/2014 si è data una prima risposta a questi rilievi, attenuando le distinzioni basate sull'identificazione tipologica dei beni con un primo accorpamento. L'art. 33, comma 3, del decreto dispose infatti l'istituzione delle «soprintendenze Archeologia» e delle soprintendenze miste «Belle Arti e Paesaggio». L'art. 1, comma 2, del d.m. 23 gennaio 2016, a prosecuzione e sviluppo di questo disegno, stabilì infine «la fusione e l'accorpamento, su tutto il territorio nazionale, delle soprintendenze Archeologia e delle soprintendenze Belle Arti e Paesaggio».

Le attribuzioni

La funzione di tutela assegnata, per il territorio di competenza, alle soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio si estrinseca in un complesso di attribuzioni elencate oggi dall'art. 3 del d.m. 5 settembre 2024 in termini che non intendono essere esaustivi, come palesa il riferimento finale al possibile esercizio di ogni altro compito previsto dal Codice e dalle norme vigenti. Molte di queste attribuzioni rendono evidente la complessa rete di relazioni entro la quale si inscrive l'azione del soprintendente.

Così è, innanzi tutto, per i rapporti con la direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio sulla base dei cui programmi e indicazioni il soprintendente svolge le funzioni di tutela (art. 3, comma 1, lett. *a*) e alla quale propone, curando la preliminare attività istruttoria, l'autorizzazione al prestito per mostre o esposizioni di beni di proprietà privata non inclusi nelle collezioni dei musei statali (art. 3, comma 1, lett. *m*) nonché l'esercizio del diritto di prelazione (art. 3, comma 1, lett. *o*). Sempre al direttore generale di riferimento propone i programmi concernenti studi, ricerche e iniziative scientifiche in tema di catalogazione e inventariazione dei beni culturali, definiti in concorso con le Regioni (art. 3, comma 1, lett. *g*). Propone e promuove altresì iniziative di divulgazione, educazione, formazione e ricerca legate ai territori di competenza, collaborando alle attività formative (art. 3, comma 1, lett. *b*). Si raccorda con la soprintendenza nazionale per il Patrimonio culturale subacqueo, per la tutela di questa particolare tipologia di beni (art. 3, comma 1, lett. *a*). Collabora con la direzione generale Creatività contemporanea in materia di rigenerazione urbana (art. 3, comma 1, lett. *aa*). Propone i provvedimenti di verifica o di dichiarazione dell'interesse culturale, di tutela indiretta, nonché le dichiarazioni di notevole interesse pubblico paesaggistico (art. 3, comma 1, lett. *b*). Alle soprintendenze spetta poi esercitare le funzioni di ufficio esportazione, in raccordo con il Comando carabinieri del patrimonio culturale (art. 3, comma 1, lett. *p*).

Quali altre attribuzioni proprie del soprintendente, l'art. 3 del d.m. 5 settembre 2024 menziona: disporre l'occupazione temporanea di immobili per l'esecuzione di ricerche e scavi archeologici, assicurare la tutela del decoro dei beni culturali, svolgere attività di ricerca sui beni culturali e paesaggistici, rendendone pubblici i risultati, imporre ai proprietari, possessori o detentori di beni culturali gli interventi necessari per assicurarne la conservazione, concedere, secondo la normativa vigente, l'uso dei beni culturali in consegna al ministero.

Nel 2024, le 17 soprintendenze aventi sede nei comuni capoluogo di Regione hanno inoltre acquisito una serie di funzioni precedentemente attribuite ai **segretariati regionali**. Con la soppressione di questi ultimi uffici, era necessario redistribuire diversi compiti. Di conseguenza, il soprintendente Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di tali città convoca e presiede la **Commissione regionale per il patrimonio culturale** di cui all'art. 21 del d.p.c.m. 57/2024 (organo che era presieduto dal segretario regionale); istruisce per la Commissione regionale per il patrimonio culturale la documentazione relativa alle proposte di interventi da inserire nei programmi annuali e pluriennali e nei relativi piani di spesa, individuando le priorità sulla base delle indicazioni degli uffici periferici del ministero; cura la gestione delle risorse umane e assicura i servizi amministrativi di supporto agli uffici periferici operanti sul rispettivo territorio e, per i profili di competenza, alle direzioni generali Risorse umane e organizzazione e Bilancio, programmazione e monitoraggio; cura le relazioni sindacali e la contrattazione collettiva a livello regionale.

L'articolazione territoriale

Quanto alla diffusione sul territorio, le soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio sono **43**, elencate nell'Allegato 2 del citato d.m. 5 settembre 2024, relativo all'«Articolazione degli uffici dirigenziali e degli istituti dotati di autonomia speciale di livello non generale» del Mic, conseguente al riordino organizzativo operato dal d.p.c.m. 57/2024 (senza modificare, perciò, l'assetto disegnato con il d.p.c.m. 169/2019).

In base a quanto previsto nel d.m. 5 settembre 2024, Allegato 2, vi sono pertanto le soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città metropolitana di Torino (con sede a Torino); per le province di Alessandria, Asti e Cuneo (con sede ad Alessandria); per le province di Biella, Novara, Verbano-Cusio-Ossola e Vercelli (con sede a Novara); per la Città metropolitana di Milano (con sede a Milano); per le province di Como, Lecco, Sondrio e Varese (con sede a Como); per le province di Monza-Brianza e Pavia (con sede a Monza); per le province di Bergamo e Brescia (con sede a Brescia); per le province di Cremona, Mantova e Lodi (con sede a Mantova); per la Città metropolitana di Venezia (con sede a Venezia); per le province di Padova, Treviso e Belluno (con sede a Padova); per le province di Verona, Rovigo e Vicenza (con sede a Verona); per il Friuli Venezia Giulia (con sede a Trieste); per la Liguria (con sede a Genova); per la Città metropolitana di Bologna (con sede a Bologna); per le province di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini (con sede a Ravenna); per le province di Modena, Reggio Emilia e Ferrara (con sede a Modena); per le province di Parma e Piacenza (con sede a Parma); per la Città metropolitana di Firenze e la provincia di Prato (con sede a Firenze); per le province di Siena, Grosseto e Arezzo (con sede a Siena); per le province Lucca, Massa Carrara e Pistoia (con sede a Lucca); per

le province di Pisa e Livorno (con sede a Pisa); per l'Umbria (con sede a Perugia); per le province di Ancona e Pesaro e Urbino (con sede ad Ancona); per le province di Ascoli Piceno, Fermo e Macerata (con sede ad Ascoli Piceno); per l'area metropolitana di Roma e per la provincia di Rieti (con sede a Roma); per la provincia di Viterbo e per l'Etruria meridionale (con sede a Roma); per le province di Frosinone e Latina (con sede a Latina); per le province di L'Aquila e Teramo (con sede a L'Aquila); per le province di Chieti e Pescara (con sede a Chieti); per il Molise (con sede a Campobasso); per il Comune di Napoli (con sede a Napoli); per l'area metropolitana di Napoli (con sede a Napoli); per le province di Caserta e Benevento (con sede a Caserta); per le province di Salerno e Avellino (con sede a Salerno); per la Città metropolitana di Bari (con sede a Bari); per province di Foggia e Barletta-Andria-Trani (con sede a Foggia e ulteriore sede a Trani); per le province di Brindisi, Lecce e Taranto (con sede a Lecce e ulteriore sede a Taranto); per la Basilicata (con sede a Potenza); per le province di Catanzaro e Crotone (con sede a Crotone); per la provincia di Cosenza (con sede a Cosenza); per la Città metropolitana di Reggio Calabria e la provincia di Vibo Valentia (con sede a Reggio Calabria); per la Città metropolitana di Cagliari e le province di Oristano e sud Sardegna (con sede a Cagliari).

L'organizzazione interna

L'incarico di soprintendente, in quanto preposto a un'unità dirigenziale di livello non generale, è conferito ai sensi dell'art. 19, comma 5, del d.lgs. 165/2001, dal dirigente generale di riferimento ossia, nel caso, dal direttore generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio.

Quanto alla loro **organizzazione interna**, le soprintendenze, al fine di assicurare la presenza di tutte le professionalità richieste, sono articolate in **almeno sette aree funzionali** riguardanti rispettivamente: l'organizzazione e il finanziamento; il patrimonio archeologico; il patrimonio storico e artistico; il patrimonio architettonico; il patrimonio demoetnoantropologico e immateriale; il paesaggio; l'educazione e la ricerca. A ciascuna area è preposto un responsabile incaricato, sulla base di apposita procedura selettiva, dal soprintendente competente (art. 3, comma 3, d.m. 5 settembre 2024).

Presso le soprintendenze, di regola in quelle aventi sede nelle città capoluogo di Regione, operano anche gli Uffici esportazione (art. 3, comma 4, d.m. 5 settembre 2024).

7.2. Le direzioni regionali Musei nazionali

Le **direzioni regionali Musei nazionali**, uffici di livello dirigenziale non generale, sono **articolazioni periferiche della direzione generale Musei**. Costituite come organi cui afferiscono i musei, i parchi archeologici e gli istituti della cultura statali insediati nel territorio che non sono configurati come uffici dirigenziali (artt. 4 e 5 del d.p.c.m. 57/2024), assolvono una funzione di coordinamento che li fa interlocutori anche degli istituti e dei luoghi della cultura, presenti nella Regione, ai quali l'art. 24 del regolamento di organizzazione del Mic riconosce una condizione di autonomia speciale (v. *supra*, par. 6.5).

Questo ruolo è esplicitato dall'art. 4 del d.m. 5 settembre 2024, ove si stabilisce che alle direzioni regionali Musei nazionali spetta assicurare, sul territorio di competenza, «il coordinamento del servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura» riferibili allo Stato, inclusi quelli riconosciuti, nell'art. 24, comma 3, lett. *a*, del d.p.c.m. 57/2024 come uffici ad autonomia speciale di livello dirigenziale generale e inclusi altresì i musei, i parchi archeologici e gli altri luoghi della cultura che, in base all'art. 24, comma 3, del medesimo decreto, sono provvisti di autonomia speciale, in ragione del loro rilevante interesse nazionale.

Inoltre, dal 2024 questi uffici sono stati anch'essi dotati di autonomia speciale.

Le direzioni regionali Musei nazionali nel 2014 erano chiamate «poli museali regionali». Questi uffici hanno assunto la denominazione «direzioni regionali Musei», atta a sottolineare la dimensione regionale contestualmente assegnata alla loro azione, con il d.p.c.m. 169/2019 che, in tal modo, ha riproposto, pur con correttivi che intendono meglio garantirne l'attenzione al territorio, il disegno del d.p.c.m. 171/2014. È al regolamento di organizzazione del Mic del 2014, infatti, che si deve l'istituzione, quali organi dell'amministrazione periferica, di quelli che erano denominati poli museali regionali, titolari di compiti e di funzioni sostanzialmente coincidenti con quelli oggi assegnati alle direzioni regionali Musei e nei quali già si rifletteva la nuova centralità dei musei e dei luoghi della cultura per la fruizione e per la valorizzazione del patrimonio culturale. Il d.p.c.m. 57/2024 ha quindi confermato questo assetto, in aggiunta adottando la nuova denominazione direzioni regionali Musei nazionali.

Le funzioni

Il ruolo di coordinamento delle direzioni regionali Musei nazionali trova espressione nelle attribuzioni assegnate al loro vertice che, a questo fine, in base a quanto prescrive l'art. 4, comma 2, del d.m. 5 settembre 2024, è tenuto a riunire periodicamente in conferenza, con cadenza almeno mensile, i direttori dei musei statali presenti nella Regione, inclusi quelli preposti agli istituti di livello dirigenziale generale.

Tra le funzioni assegnate al direttore regionale Musei nazionali vi è pertanto quella di programmare, indirizzare, coordinare, monitorare tutte le attività di gestione, valorizzazione, comunicazione, promozione del sistema museale nazionale nel territorio regionale (art. 4, comma 4, lett. *a*); promuovere la costituzione di un sistema museale regionale integrato, favorendo la creazione di reti museali comprendenti gli istituti e i luoghi della cultura statali, delle amministrazioni pubbliche e di altri soggetti pubblici e privati presenti nel territorio di sua competenza (art. 4, comma 4, lett. *b*). Sempre al direttore regionale Musei nazionali spetta anche garantire omogeneità di servizi e di standard qualitativi nell'intero sistema museale regionale (art. 4, comma 4, lett. *c*), oltre che sovraintendere alla definizione, da parte del rispettivo direttore, del progetto culturale di ciascun museo statale all'interno del sistema museale regionale (art. 4, comma 4, lett. *e*). Inoltre, nel rispetto delle linee guida formulate dalla direzione generale Musei, definisce, sentiti i rispettivi direttori, l'importo dei biglietti di ingresso e stabilisce gli orari

di apertura dei musei, in modo da assicurarne la più ampia fruizione (art. 4, comma 4, lett. *f* e *g*).
Attribuzioni che valgono, pertanto, a definire il direttore regionale Musei nazionali anche come il soggetto chiamato a favorire la costituzione di sistemi museali regionali immaginati come funzionali alla costituzione del più ampio sistema museale nazionale, delineato già dal 2014 come soluzione organizzativa finalizzata «alla messa in rete dei musei italiani e alla integrazione dei servizi e delle attività museali» (art. 7 del d.m. 23 dicembre 2014).

I sistemi museali

Il sistema museale nazionale, introdotto come progetto dall'art. 7 del d.m. 23 dicembre 2014, sull'organizzazione e sul funzionamento dei musei statali, si configura come rete aperta alla partecipazione volontaria di tutti i musei e i luoghi della cultura italiani, pubblici e privati, che accedano al processo di accreditamento definito dal d.m. 21 febbraio 2018, n. 113, e basato sul rispetto di livelli minimi uniformi di qualità. Assegnato alla responsabilità della direzione generale Musei che, con proprio decreto 20 giugno 2018, ne ha regolato le prime modalità di organizzazione e di funzionamento, persegue prioritariamente l'obiettivo di potenziare la fruizione del patrimonio culturale, garantendo un accesso di qualità per il pubblico e favorendo una gestione sostenibile del patrimonio culturale. Il sistema museale nazionale si articola in sistemi museali regionali e cittadini la cui costituzione si vuole appunto promossa e realizzata dai direttori regionali Musei, tenuti a favorire quella messa in rete delle realtà museali territoriali, già avviata spontaneamente da diversi governi regionali e che in tal modo si sposta in capo all'amministrazione ministeriale, con esiti che ancora attendono di essere valutati [Barbati 2015] (sul punto v. anche *infra*, par. 9).

Alla direzione regionale Musei nazionale spettano inoltre attribuzioni atte a definirla anche come il possibile motore dei processi di valorizzazione per lo sviluppo culturale dei territori delineati dal Codice, principalmente nel suo art. 112, e fondati su modelli di cooperazioni e integrazioni, su base regionale o subregionale, di diversi soggetti e settori (art. 4, comma 4, lett. *o* e lett. *p* del d.m. 5 settembre 2024).

Al direttore regionale sono assegnati altresì compiti di natura più propriamente tecnica e amministrativa come il controllo dei beni dati in consegna agli istituti a esso assegnati, comprensivo dell'esecuzione degli interventi conservativi, l'autorizzazione al prestito dei beni culturali delle collezioni di propria competenza per mostre o esposizioni sul territorio nazionale o, sentita la direzione generale Musei, all'estero.

L'articolazione territoriale

Quanto alla presenza sul territorio, le direzioni regionali Musei nazionali sono presenti in 17 Regioni e nella città di Roma, ma con soluzioni organizzative diverse. L'incarico di direttore regionale Musei nazionali, infatti, può essere conferito, senza alcun emolumento accessorio, al direttore di uno dei musei, parchi archeologici o istituti della cultura ad autonomia speciale di cui all'art. 24, comma 3, del d.p.c.m. 57/2024, con conseguente contenimento del numero delle direzioni regionali Musei da istituire appositamente come uffici dirigenziali non generali.

All'individuazione delle direzioni regionali Musei nazionali ha provveduto il d.m. 5 settembre 2024, nell'Allegato 2. Risultano istituite sette direzioni regionali Musei nazionali, riferite alle Regioni Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Veneto. A queste si aggiungono le strutture miste che prevedono sia un istituto dotato di autonomia speciale, sia la direzione regionale Musei nazionali: si tratta delle Residenze reali sabaude – Direzione regionale Musei nazionali Piemonte, dei Musei nazionali di Genova – Direzione regionale Musei nazionali Liguria, del Museo storico e Parco del Castello di Miramare – Direzione regionale Musei nazionali Friuli Venezia Giulia, dei Musei nazionali di Bologna – Direzione regionale Musei nazionali Emilia-Romagna, dei Musei nazionali di Perugia – Direzione regionale Musei nazionali Umbria, del Palazzo Ducale di Urbino – Direzione regionale Musei nazionali Marche, del Pantheon e Castel Sant'Angelo – Direzione Musei nazionali della città di Roma, dei Musei archeologici nazionali di Chieti – Direzione regionale Musei nazionali Abruzzo, del Parco archeologico di Sepino e Museo Sannitico di Campobasso – Direzione regionale Musei nazionali Molise, del Castello Svevo di Bari – Direzione regionale Musei nazionali Puglia, dei Musei nazionali di Matera – Direzione regionale Musei nazionali Basilicata. Per le dieci direzioni delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Emila-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia e Umbria l'incarico è stato attribuito ai direttori dei musei ad autonomia speciale, presenti nelle Regioni. Questo ha condotto, unitamente alla previsione dell'ufficio Pantheon e Castel Sant'Angelo – Direzione Musei nazionali della città di Roma, a una definizione a 18 del numero effettivo di direzioni regionali Musei nazionali costituite come uffici di livello dirigenziale non generale. È poi l'Allegato 3 del d.m. 23 dicembre 2014, più volte modificato, a esplicitare l'elenco degli istituti, luoghi della cultura e altri complessi assegnati alle diverse direzioni regionali Musei nazionali.

7.3. Musei, aree e parchi archeologici e altri luoghi della cultura

Quanto ai **musei**, alle **aree e ai parchi archeologici** e agli **altri luoghi della cultura**, quali organi periferici del Mic, il loro ruolo, la loro collocazione all'interno del ministero, i loro assetti e il loro funzionamento sono oggetto di una pluralità di disposizioni sia interne allo stesso regolamento di organizzazione del Mic sia esterne. Fra queste, innanzi tutto, quelle contenute nei decreti ministeriali con i quali si è data attuazione al disegno per essi delineato e, in particolare, nel d.m. 23 dicembre 2014, più volte modificato.

Il ruolo

L'art. 5 del d.m. 5 settembre 2024 è la norma di riferimento per identificare il ruolo assegnato a queste istituzioni nel nuovo sistema di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale delineato dal d.p.c.m 171/2014 e sostanzialmente confermato dall'attuale regolamento e dal relativo decreto attuativo. Il primo comma stabilisce che «i musei, le aree archeologiche e i parchi archeologici e gli altri istituti e luoghi della cultura di appartenenza statale **sono dotati di autonomia tecnico-scientifica** e svolgono funzioni di tutela e valorizzazione delle collezioni e delle raccolte in consegna, assicurandone la pubblica fruizione; sono dotati di un proprio statuto». Il d.p.c.m. 57/2024,

diversamente dal precedente regolamento 169/2019, non offre definizioni. Mentre l'art. 1, comma 1, del d.m. 23 dicembre 2014 conserva la formula per cui «I musei, i parchi archeologici, le aree archeologiche e gli altri luoghi della cultura di appartenenza statale sono **istituzioni permanenti, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo**. Sono **aperti al pubblico** e **compiono ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali** dell'umanità e del suo ambiente; le acquisiscono, le conservano, le comunicano e le espongono a fini di studio, educazione e diletto, promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica».

La definizione di cui all'art. 1, comma 1, del d.m. 23 dicembre 2014 era riprodotta anche dall'art. 43, comma 1, del d.p.c.m. 169/2019, sulla scorta di quanto già fece l'art. 35 del d.p.c.m. 171/2014. Essa consiste nella definizione di queste istituzioni allora offerta per i musei dall'International Council of Museums, il cui statuto, all'art. 3, par. 1, recitava: «A museum is a non profit, permanent institution in the service of society and its development, open to the public, which acquires, conserves, researches, communicates and exhibits the tangible and intangible heritage of humanity and its environment for the purposes of education, study and enjoyment». Nel 2022, tale formula è stata aggiornata e ora recita: «A museum is a not-for-profit, permanent institution in the service of society that researches, collects, conserves, interprets and exhibits tangible and intangible heritage. Open to the public, accessible and inclusive, museums foster diversity and sustainability. They operate and communicate ethically, professionally and with the participation of communities, offering varied experiences for education, enjoyment, reflection and knowledge sharing». Ad ogni modo, la soluzione italiana del 2014 rappresenta una definizione avanzata, consapevole del ruolo anche sociale che può essere da essi assolto e perciò molto più ampia di quella tuttora offerta dal Codice all'art. 101, comma 2, lett. *a*, ove, anche dopo le modifiche apportate nel 2008, il museo si qualifica come «struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio», e si dedicano distinte definizioni al parco archeologico e all'area archeologica (art. 101, comma 2). Soprattutto, quanto ai musei, la definizione accolta dal regolamento di organizzazione del Mic supera, senza negarla, ma assorbendola in una nozione più ampia, l'identificazione del museo come luogo connotato da un collegamento funzionale ai beni culturali in senso tipico, propria del Codice.

Lo statuto giuridico

I musei, le aree e i parchi archeologici e i luoghi della cultura dispongono di un'**autonomia statutaria** che l'art. 5, comma 2, del d.m. 5 settembre 2024 riconosce come premessa di una soggettività che consente loro di sottoscrivere, anche per fini di didattica, convenzioni con enti pubblici e istituti di studio e ricerca.

In proposito, l'art. 2 del d.m. 23 dicembre 2014 con il quale, in attuazione di quanto già allora previsto dall'art. 33, comma 3, del d.p.c.m. 171/2014, si sono esplicitati i principi dell'organizzazione e del funzionamento dei musei statali, individua nello **statuto** l'atto costitutivo del museo e degli altri istituti assimilati, stabilendo che a esso spetta dichiararne la missione, gli obiettivi e l'organizzazione, nel rispetto dei principi fissati nonché delle linee che informano atti

esterni, come il d.m. 10 maggio 2011, recante «Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei» (sui cui v. *infra*) e del codice etico dell'International Council of Museums (Icom).

Ciò che più concorre a definire lo statuto giuridico di queste istituzioni è tuttavia il riconoscimento a talune di esse, e in ragione del loro «rilevante interesse nazionale», di una speciale condizione di autonomia non solo scientifica ma anche finanziaria, organizzativa e contabile che si esprime nella loro configurazione come uffici dirigenziali, dipendenti funzionalmente dalla direzione generale Musei (art. 24, comma 3, del d.p.c.m. 57/2024). Accanto a essi si collocano gli altri istituti, non elevati a uffici dirigenziali e configurati come articolazioni delle direzioni regionali Musei. Si aggiungono, con uno status a sua volta differente, i musei rimasti assegnati o espressamente attribuiti alle soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio o ad altri uffici del ministero [Casini 2014].

Il riconoscimento ai musei, ai parchi e alle aree archeologiche oltre che ad altri luoghi della cultura di una condizione di autonomia speciale, già disposto dal d.p.c.m. 171/2014, costituisce l'esito di un lungo percorso di riflessioni e proposte per l'individuazione di soluzioni, anche organizzative, atte ad attribuire ai musei una soggettività propria che superasse la loro risalente configurazione come uffici delle soprintendenze, aprendo a modelli di gestione informati a una maggiore efficienza anche delle politiche di valorizzazione e pubblica fruizione del patrimonio culturale. Una possibilità che, comunque, venne espressamente riconosciuta con il provvedimento istitutivo dell'allora «nuovo» Mibac. L'art. 8 del d.lgs. 368/1998, poi abrogato dal d.p.c.m. 171/2014, prevedeva infatti che a talune soprintendenze, con competenza su complessi di beni distinti da eccezionale valore archeologico, storico, artistico o architettonico e comunque anche a musei, biblioteche pubbliche statali, archivi di Stato e soprintendenze Archivistiche potesse essere riconosciuta un'autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile. All'«Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifico e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei», adottato con d.m. 10 maggio 2011, si deve la definizione dei passaggi che a questo scopo si sarebbero resi necessari. Fra questi, l'attribuzione a essi di un'autonomia statutaria o comunque regolamentare, immaginata come strumento per consentire ai musei di orientare la propria attività, qualificandosi perciò non più come solo luogo fisico di custodia di beni ma come soggetto di azioni di valorizzazione e promozione, provvisto di autonomia scientifica e gestionale, qualificato anche, e fra l'altro, dallo svolgimento di attività di ricerca scientifica. A questi percorsi se ne affiancarono altri, volti più direttamente a intervenire sulla natura giuridica dei musei per trasformarli in fondazioni, aperte alla partecipazione di soggetti terzi, pubblici o privati *non profit*. Soluzione accolta per la Fondazione Museo delle antichità egizie di Torino e per il Maxxi di Roma.

Le funzioni dei musei ad autonomia speciale

Il ruolo assegnato ai musei, alle aree e ai parchi archeologici nonché ai luoghi della cultura dotati di autonomia speciale è esplicitato dalle **funzioni assegnate al direttore** quale figura che, come ricordato (v. *supra*, par. 6.5) diventa il tramite delle principali innovazioni che, già dal d.p.c.m. 171/2014, investono le politiche di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale.

In base a quanto stabiliscono l'art. 24, comma 7, del d.p.c.m. 57/2024 e l'art. 5, comma 3, del d.m. 5 settembre 2024 al direttore spetta, infatti, il compito, fra gli altri, di programmare, indirizzare, coordinare e monitorare tutte le attività di gestione del museo, inclusa l'organizzazione di mostre ed esposizioni, nonché lo studio, la valorizzazione, la comunicazione e promozione del patrimonio museale (art. 5, comma 3, lett. *a*). Al direttore compete inoltre curare il progetto culturale del museo, facendone un luogo vitale, inclusivo, capace di promuovere lo sviluppo della cultura (art. 5, comma 3, lett. *b*); assicurare elevati standard qualitativi nella gestione e nella comunicazione, nell'innovazione didattica e tecnologica (art. 5, comma 3, lett. *e*).

Fra gli altri compiti, si ricordano quelli di assicurare una stretta relazione con il territorio, anche al fine di incrementare la collezione museale con nuove acquisizioni, promuovere attività di catalogazione, studio, restauro (art. 5, comma 3, lett. *b*); disporre, sulla base delle linee guida elaborate dal direttore generale Musei, l'affidamento diretto o in concessione delle attività e dei servizi pubblici di valorizzazione del museo, ai sensi dell'art. 115 del Codice (art. 5, comma 3, lett. *k*); autorizzare le attività di studio e di pubblicazione dei materiali conservati presso il museo e svolgere attività di ricerca (art. 5, comma 3, lett. *j*). È il direttore, inoltre, a svolgere le funzioni di stazione appaltante.

Per quanto riguarda, in particolare, i **direttori dei parchi archeologici** di rilevante interesse nazionale, essi esercitano, nel territorio di competenza, anche le funzioni spettanti ai soprintendenti Archeologia, Belle Arti e Paesaggio (art. 24, comma 8, del d.p.c.m. 57/2024).

È questo il caso, dunque, dei direttori del Parco archeologico di Pompei e del Parco archeologico del Colosseo che, in quanto uffici dirigenziali di livello generale, sono sottoposti, nell'esercizio di queste ulteriori funzioni, all'attività di solo indirizzo e coordinamento del Dipartimento per la tutela del patrimonio culturale. I direttori degli altri parchi archeologici, individuati dall'art. 24, comma 3, quali uffici dirigenziali di livello non generale, sono, invece, sottoposti a questi effetti, anche all'attività di direzione della direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio (art. 24, comma 9).

L'organizzazione e il funzionamento

Il direttore è, tuttavia, solo uno degli organi ai quali è affidata la gestione dei musei e degli istituti dotati di autonomia speciale. Come ha stabilito il d.m. 23 dicembre 2014, con il quale se ne è definito il modello organizzativo e di funzionamento, sono **organi di queste istituzioni**, oltre al **direttore**, il **consiglio di amministrazione**, il **comitato scientifico** e il **collegio dei revisori dei conti**.
Al complesso di questi organi compete, nell'esercizio delle rispettive attribuzioni, «garantire lo svolgimento della missione del museo; verificare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'attività del museo; verificare la qualità scientifica dell'offerta culturale e delle pratiche di conservazione, fruizione e valorizzazione dei beni in consegna al museo» (art. 9, commi 1 e 2, del d.m. 23 dicembre 2014).

In particolare, al **consiglio di amministrazione**, composto dal direttore del museo che lo presiede e da quattro membri scelti tra esperti di chiara fama nel settore del patrimonio culturale e designati, per una durata di cinque anni, dal ministro della Cultura, uno dei quali d'intesa con il ministro dell'Economia e delle Finanze e uno designato dal Consiglio superiore beni culturali e paesaggistici, spetta adottare lo statuto, acquisito l'assenso del comitato scientifico e del collegio dei revisori dei conti. Statuto che, peraltro, deve essere approvato dal ministro, su proposta del direttore generale Musei. Sempre al consiglio di amministrazione compete, fra l'altro, approvare la carta dei servizi e il programma di attività annuale e pluriennale del museo, verificandone la compatibilità finanziaria e l'attuazione; approvare il bilancio di previsione, le relative variazioni e il conto consuntivo e in ogni caso esprimersi su qualsiasi questione che gli sia sottoposta dal direttore (art. 11 del d.m. 23 dicembre 2014).
Quanto al **comitato scientifico**, composto dal direttore del museo che lo presiede e da quattro membri designati rispettivamente dal ministro, dal Consiglio superiore dei beni culturali e paesaggistici, dalla Regione e dal Comune dove ha sede il museo, individuati tra professori universitari di ruolo in settori attinenti all'ambito disciplinare di attività dell'istituto o tra esperti di particolare e comprovata qualificazione scientifica e professionale in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, esso svolge funzione consultiva del direttore, in particolare supportandolo nella predisposizione del programma annuale e pluriennale di attività oltre che nell'esercizio di altre funzioni indicate esemplificativamente dall'art. 12 del d.m. 23 dicembre 2014.
Al **collegio dei revisori dei conti** spetta invece svolgere le attività relative al controllo di regolarità amministrativo-contabile (art. 13 del d.m. 23 dicembre 2014).

Sempre in merito all'organizzazione di tutti i musei statali, non solo di quelli ad autonomia speciale, l'art. 4 del d.m. 23 dicembre 2014 chiede che in essi sia assicurata la presenza di almeno cinque aree funzionali: direzione; cura e gestione delle collezioni, studio, didattica e ricerca; *marketing*, *fundraising*, servizi e rapporti con il pubblico, pubbliche relazioni; amministrazione, finanze e gestione delle risorse umane; strutture, allestimenti e sicurezza.

L'articolazione dei musei, dei parchi e delle aree archeologiche

L'elenco dei musei, dei parchi e delle aree archeologiche e degli istituti della cultura provvisti di autonomia speciale è offerto, sia pure come elenco aperto, suscettibile di integrazioni e modifiche, dall'art. 24, comma 3, del d.p.c.m. 57/2024 (v. *supra*, par. 6.5). È tuttavia l'Allegato 2 del d.m. 23 dicembre 2014, più volte modificato, a esplicitare l'elenco degli istituti, dei luoghi della cultura e altri complessi assegnati ai musei e ai parchi archeologici dotati di autonomia speciale.
Nel 2024, 3 istituti autonomi di livello dirigenziale generale sono stati dotati di un ufficio dirigenziale di livello non generale. In particolare, le Gallerie degli Uffizi, il Parco archeologico del Colosseo e il Parco archeologico di Pompei sono stati dotati ciascuno di una direzione amministrativa. Alla Pinacoteca di Brera, invece, è stato assegnato il Museo nazionale dell'Arte digitale: si tratta dell'unico caso in cui un museo dotato di autonomia speciale, con qualifica dirigenziale di livello non generale, è attribuito a un altro istituto dotato di autonomia speciale, con qualifica dirigenziale di livello generale.

7.4. Le soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche

Le **soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche** sono ora disciplinate dall'art. 6 del d.m. 5 settembre 2024. Configurate anch'esse come uffici di livello dirigenziale non generale provvedono alla **tutela** e alla **valorizzazione** dei beni archivistici e dei beni librari nel territorio di competenza.
Per le **funzioni di tutela dei beni librari**, queste articolazioni periferiche dipendono funzionalmente dalla **direzione generale Biblioteche e Istituti culturali**, potendo avvalersi a tal fine del personale delle biblioteche statali.
Per le **funzioni di tutela e valorizzazione dei beni archivistici**, invece, dipendono funzionalmente dalla direzione generale Archivi e possono avvalersi del personale degli Archivi di Stato, operanti nel medesimo territorio.

La loro istituzione come soprintendenze deputate alla tutela dei beni librari e alla tutela e valorizzazione dei beni archivistici origina dalla scelta, compiuta con la l. 6 agosto 2015, n. 125, di conversione con modificazioni del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, di disporre il ritorno in capo allo Stato delle funzioni di tutela dei manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librarie nonché libri, stampe e incisioni, anche non appartenenti allo Stato, che il Codice, riproponendo scelte risalenti al primo decentramento degli anni Settanta del Novecento, assegnava alle Regioni. Come si legge nell'art. 16, comma 1-*sexies*, della l. 125/2015, al fine prioritario di «assicurare criteri e condizioni uniformi su tutto il territorio nazionale per la tutela del patrimonio archivistico e librario», l'art. 5 del Codice è stato abrogato e sostituito nelle parti in cui riconosceva tali competenze alle Regioni, per attribuire loro solo la possibilità di esercitare funzioni di tutela dei beni librari ai sensi del comma 3 del medesimo art. 5, ossia «sulla base di specifici accordi o intese e previo parere» della Conferenza Stato-Regioni. Permangono, invece, in capo alle Regioni le funzioni di valorizzazione e promozione dei beni librari a esse già spettanti. Sulla base di questo intervento legislativo, l'art. 5 del d.m. 23 gennaio 2016 ha previsto che spettasse alle soprintendenze Archivistiche, capillarmente presenti sul territorio, esercitare le funzioni di tutela anche dei beni librari, assumendo la diversa denominazione di soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche. Modifiche queste che, come già disponevano il decreto del 2016 e il d.p.c.m. 169/2019, non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per le quali vale il rinvio a quanto stabilito in proposito dai rispettivi statuti. In particolare, nel comma 3 dell'art. 6 del d.m. 5 settembre 2024 si precisa ulteriormente che, per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, la soprintendenza Archivistica e Bibliografica del Veneto e del Trentino-Alto Adige/Südtirol svolge esclusivamente funzioni in materia di beni archivistici.

Le attribuzioni

Quanto alle attribuzioni, elencate nell'art. 6, comma 2, del d.m. 5 settembre 2024, al soprintendente archivistico e bibliografico spetta in particolare accertare e dichiarare l'interesse storico particolarmente importante di archivi e singoli documenti appartenenti a privati, nonché l'interesse culturale delle raccolte librarie appartenenti ai privati (art. 6, comma 2, lett. *a*); tutelare gli archivi anche correnti delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali e locali nonché di ogni altro ente o istituto pubblico (art. 6, comma 2, lett. *c*); organizzare e svolgere attività di formazione degli addetti agli archivi per tutti i soggetti pubblici territoriali (art. 6, comma 2, lett. *k*); promuovere la costituzione di poli archivistici, in collaborazione con le amministrazioni pubbliche presenti nel territorio (art. 6, comma 2, lett. *l*). Ed è sempre il soprintendente a svolgere le funzioni di ufficio esportazione.

Fra le altre attribuzioni, indicate nell'art. 6, al soprintendente spetta inoltre: attuare, sulla base delle indicazioni tecniche e scientifiche, della direzione generale Archivi, le operazioni di censimento e descrizione dei beni archivistici; proporre al direttore generale centrale i provvedimenti di autorizzazione al prestito per mostre o esposizione di beni archivistici; disporre la custodia coattiva dei beni librari in istituti pubblici territorialmente competenti e archivistici negli archivi di Stato al fine di garantirne la sicurezza o assicurarne la conservazione.

Gli assetti organizzativi interni

In merito all'assetto organizzativo interno, l'art. 6 del d.m. 5 settembre 2024 prevede che le soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche, anche in ragione dell'allargamento delle loro competenze a entrambe le tipologie di beni, si articolino in almeno tre aree funzionali, riguardanti rispettivamente l'organizzazione e il funzionamento, il patrimonio archivistico e il patrimonio bibliografico.

La loro diffusione sul territorio è definita nell'Allegato 2 del d.m. 5 settembre 2024.

7.5. Archivi di Stato e biblioteche pubbliche statali

A questi organi periferici del Mic sono dedicati gli artt. 7 (Archivi di Stato) e 8 (Biblioteche pubbliche statali) del d.m. 5 settembre 2024, ove sono sottoposti a disposizioni in molta parte simili.
Dotati entrambi di **autonomia tecnico-scientifica**, svolgono, quanto agli archivi, **funzioni di tutela e valorizzazione dei beni archivistici** in loro consegna, assicurandone la pubblica fruizione, nonché funzioni di tutela degli archivi, correnti e di deposito dello Stato. Alle biblioteche pubbliche statali compete, specularmente, svolgere **funzioni di conservazione e valorizzazione del patrimonio bibliografico**, assicurandone la pubblica fruizione.

A entrambe queste tipologie di organi è, del pari, riconosciuta la possibilità di sottoscrivere, anche per fini di didattica, convenzioni con enti pubblici e istituti di studio e ricerca (artt. 7 e 8 d.m. 5 settembre 2024) e, inoltre, la possibilità di procedere all'acquisto di beni e servizi in economia e di effettuare interventi sul loro patrimonio, senza limiti di importo.

Quanto alla loro collocazione nell'assetto organizzativo del ministero, gli **Archivi di Stato** sono sottoposti ai poteri di direzione, indirizzo, coordinamento,

controllo e, in caso di necessità, avocazione e sostituzione della **direzione generale Archivi**, mentre le **biblioteche** fanno riferimento, ai medesimi fini, alla **direzione generale Biblioteche e Istituti culturali**.

7.6. Le commissioni regionali per il Patrimonio culturale

Le **commissioni regionali per il Patrimonio culturale**, previste e disciplinate dall'art. 21 del d.p.c.m. 57/2024, sono organi ministeriali regionali a competenza intersettoriale, presiedute dal soprintendente Archeologia, Belle Arti e Paesaggio competente per il territorio del Comune capoluogo di Regione, composte dai soprintendenti di settore e dal direttore regionale Musei nazionali operante nella Regione. Composizione integrata dai responsabili degli uffici periferici del ministero, quando trattino questioni che li riguardano.

Le commissioni regionali furono introdotte dal d.p.c.m. 171/2014 (art. 39) in sostituzione, non solo nominale, dei comitati regionali di coordinamento, previsti dall'art. 3 del d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3, che andò a modificare in tal senso l'art. 4 del d.lgs. 368/1998, istitutivo dell'(allora) Mibac, inserendoli tra gli organi consultivi del ministero. Soppresse dal d.p.c.m. 76/2019, il quale lasciava in tal modo adespote talune delle attribuzioni che il legislatore aveva attribuito loro, sono state reintrodotte con il d.p.c.m. 169/2019.

La composizione ne palesa la vocazione a operare quali **organi di coordinamento fra le diverse articolazioni periferiche del ministero**, presenti nel territorio della Regione, così da favorire anche omogeneità nei criteri di intervento. Molte delle loro attribuzioni, elencate nel comma 3 dell'art. 21, valgono, non a caso, a chiudere procedimenti avviati dai soprintendenti nell'esercizio dei loro poteri di proposta.

In particolare, come si è richiamato nel descrivere i compiti delle soprintendenze, alla commissione regionale per il Patrimonio culturale spetta, fra l'altro, e su proposta delle competenti soprintendenze, dichiarare l'interesse culturale delle cose a chiunque appartenenti, ai sensi dell'art. 13 del Codice; dettare prescrizioni di tutela indiretta ai sensi dell'art. 43 del Codice; autorizzare le alienazioni, le permute, le costituzioni di ipoteca e pegno e ogni altro negozio giuridico che comporta il trasferimento a titolo oneroso di beni culturali, ai sensi del Codice; adottare, sentita anche la Regione, la dichiarazione di notevole interesse pubblico relativamente ai beni paesaggistici. Alle commissioni spetta altresì verificare la sussistenza dell'interesse culturale nei beni appartenenti a soggetti pubblici e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ai sensi dell'art. 12 del Codice.

Alle commissioni regionali per il Patrimonio culturale spetta inoltre svolgere le funzioni di **commissioni di garanzia per il patrimonio culturale**. Previste dall'art. 12, comma 1-*bis*, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, nella l. 29 luglio 2014, n. 106, a esse spetta riesaminare, d'ufficio o su segnalazioni di altre amministrazioni coinvolte, e al fine di assicurare l'imparzialità e il buon andamento dei procedimenti autorizzatori in materia di beni culturali e paesaggistici, i pareri, nulla osta o altri atti di assenso comunque denominati rilasciati dagli organi periferici del ministero.

8. ALES S.P.A.

Il ministero della cultura si avvale, per l'esercizio di molti suoi compiti, anche di uno specifico soggetto costituito in forma di società per azioni, qual è **Ales – Arte lavoro e servizi – s.p.a.** Una società strumentale solo formalmente di diritto privato, ma di natura sostanzialmente pubblica, il cui pacchetto azionario è interamente detenuto dal Mic che, quale socio unico, esercita su di essa in via esclusiva poteri di direzione e vigilanza, secondo il modello dell'*in house providing*.

L'attuale configurazione organizzativa e funzionale di Ales s.p.a. deriva dalla l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), il cui art. 1, comma 322, dispose che, «al fine di assicurare risparmi della spesa pubblica e di razionalizzare le società strumentali» del Mic, in Ales s.p.a. fosse fusa, per incorporazione, l'altra società della quale il ministero si avvaleva, ossia Arcus s.p.a. – Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – e che di essa ricevesse perciò le funzioni.
Per comprendere appieno questa scelta, è opportuno ricordare che Arcus s.p.a., istituita dalla l. 16 ottobre 2003, n. 291, in sostituzione di Sibec s.p.a., prevista dall'art. 10 della l. 8 ottobre 1997, n. 352, e mai costituita, si rivelò ben presto inadeguata a operare, come si era immaginato, quale strumento per la promozione e il sostegno finanziario e organizzativo di progetti e altre iniziative di investimento nell'ambito del restauro dei beni culturali oltre che a favore delle attività culturali e dello spettacolo. In particolare, non riuscì mai ad agevolare il reperimento e l'utilizzo di risorse finanziarie anche esterne, specie private, né a coinvolgere nei suoi progetti altri soggetti sia pubblici sia privati, per dedicarsi invece a interventi contingenti, al di fuori di adeguate programmazioni da parte degli stessi ministeri di riferimento. Difficoltà operative che condussero anche al suo reiterato commissariamento e poi alla proposta di rivederne l'assetto anche funzionale oltre che organizzativo, sino alla decisione di fonderla in Ales s.p.a.
Quanto ad Ales s.p.a., istituita ai sensi dell'art. 20, commi 3 e 4, della l. 24 giugno 1997, n. 196, fu originariamente configurata come società servente alle esigenze del settore culturale, ma funzionale alle politiche del ministero del Lavoro, tanto che le sue azioni erano detenute per il 70% da Italia lavoro s.p.a. e solo per il 30% dal Mic. Il suo scopo prioritario era assorbire, creando opportunità occupazionali, una parte dei lavoratori socialmente utili già impegnati presso il ministero e perciò affidataria di servizi finalizzati alla conservazione, valorizzazione e fruizione dei beni culturali. Con l. 18 giugno 2009, n. 69, fu trasformata in società strumentale dell'allora Mibac a capitale interamente pubblico.

Le attribuzioni di Ales

Come stabilito nell'art. 3 dello statuto, approvato con d.m. 3 febbraio 2016, n. 61, Ales s.p.a. «svolge prevalentemente per il [Mic] e secondo le direttive e gli indirizzi vincolanti dello stesso, l'esercizio di attività e la realizzazione di iniziative volte alla gestione, valorizzazione e tutela dei beni culturali in ambito nazionale e internazionale».
A questo fine provvede a una serie di attività, alle quali già era chiamata ancor prima della incorporazione di Arcus, quali: la gestione di musei, aree archeologiche e monumentali, biblioteche, archivi, ivi compresa la conduzione dei servizi al pubblico, la gestione del marchio e dei diritti d'immagine per le attività di prestiti, a titolo oneroso, di opere di competenza del ministero, l'esercizio di attività di pubblicità e promozione, in tutte le forme, anche attraverso l'organizzazione di mostre, convegni ed eventi culturali, la cura delle attività editoriali nonché la commercializzazione dei relativi prodotti; l'attività di merchandising, la gestione dei servizi di informazione al pubblico nonché l'effettuazione di interventi per la manutenzione, la conservazione e il restauro dei beni.
Altre attività sono invece quelle ricevute da Arcus s.p.a. Fra queste, in particolare, la promozione e la gestione di specifiche attività di *crowfunding* e *fundraising*, il monitoraggio dell'uso e della destinazione delle somme elargite, servizi di assistenza tecnica e finanziaria a iniziative finalizzate alla predisposizione di progetti per il restauro, il recupero e la migliore fruizione dei beni culturali.
Ales gestisce inoltre l'*Art bonus*, occupandosi dei rapporti pubblico-privato nel settore (su questo, cfr., più ampiamente, cap. 5).

9. LE AUTONOMIE TERRITORIALI

Il ruolo delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali

Le incertezze che hanno accompagnato il fondamento e l'estensione delle competenze regionali e degli altri enti territoriali nel settore dei beni culturali spiegano la sostanziale debolezza del ruolo che per lungo tempo è stato assolto, in materia, dai diversi livelli di governo subnazionali.
Quanto alle Regioni a statuto ordinario, anche i loro statuti hanno dedicato alle politiche e alle azioni per il patrimonio culturale solo talune disposizioni generali, sostanzialmente equivalenti a dichiarazioni di intenti [Tubertini 2005; Zanetti 2007] e le loro leggi si sono a lungo limitate a prevedere interventi settoriali, riferiti a determinate tipologie di beni, spesso contenuti nei più ampi provvedimenti annuali di spesa.
L'attenzione dei legislatori regionali si accresce a partire dagli anni successivi alla l. cost. 3/2001 di modifica del Titolo V, parte II, della Costituzione (v. *supra*, par. 2.1) e al Codice del 2004 quando le competenze delle autonomie territoriali in questo settore ricevono progressivamente una migliore identificazione.
Molte Regioni hanno adottato leggi organiche, talvolta estese a tutte le espressioni, materiali e immateriali, della cultura tramite le quali superano, coordinandole e integrandole, le precedenti misure spesso solo settoriali.

Si ricordano, in proposito, la l.r. Liguria 31 ottobre 2006, n. 33, recante il «Testo unico in materia di cultura»; la l.r. Toscana 25 febbraio 2010, n. 21, di approvazione del «Testo unico in materia di beni, istituti e attività culturali»; la l.r. Basilicata 13 agosto 2015, n. 30, contenente le «Disposizioni in materia di patrimonio culturale, finalizzate alla valorizzazione, gestione e fruizione dei beni materiali e immateriali della Regione Basilicata»; della l.r. Lombardia 7 ottobre 2016, n. 25, per le «Politiche regionali in materia culturale-Riordino normativo» e, in tempi più recenti, la l.r. Piemonte 1° agosto 2018, n. 11, recante «Disposizioni coordinate in tema di cultura»; la l.r. Veneto 16 maggio 2019, n. 17, «Legge per la cultura»; la l.r. Lazio 15 novembre 2019, n. 24, recante «Disposizioni in materia di servizi culturali regionali e di valorizzazione culturale» e successive modifiche.

Con queste leggi si dichiara l'impegno delle Regioni a operare per il miglioramento della conoscenza e della fruizione del patrimonio culturale del territorio e per una sua valorizzazione, comprensiva del sostegno a interventi di conservazione da effettuarsi nel rispetto delle competenze statali, con attenzione anche alle iniziative per sviluppo delle attività di ricerca a ciò funzionali. Gli interventi previsti si sostanziano sia nella concessione di contributi economici, la cui erogazione è oggetto di piani e di programmi pluriennali, sia nella creazione di sistemi informativi regionali o di sedi di raccordo e di concertazione tanto procedimentale quanto organizzativo fra i diversi soggetti pubblici e privati competenti o comunque interessati.
Molte leggi regionali assegnano un particolare rilievo alla messa in rete delle istituzioni museali e più ampiamente culturali presenti nel loro territorio. Queste soluzioni, già appartenenti all'esperienza di molte Regioni, con le leggi più recenti diventano oggetto di nuove previsioni volte a favorirne l'attrazione, anche tramite adeguamenti procedurali e organizzativi, nel più ampio disegno istitutivo del sistema museale nazionale, pur in assenza di dichiarati raccordi con le attribuzioni assegnate in proposito alle direzioni regionali Musei, quali organi periferici del Mic (v. *supra*, par. 7.2).

Così è per la l.r. Umbria 22 dicembre 2002, n. 24, concernente il «Sistema museale regionale-Salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali connessi», modificata da ultimo con l.r. 3 agosto 2018, n. 6, al fine di recepire il d.m. 21 febbraio 2018, n. 113, prevedendo a questo fine l'istituzione di un apposito Organismo regionale di accreditamento al sistema museale nazionale, poi costituito con d.g.r. 14 gennaio 2019, n. 26. In questo senso, fra le altre, anche la l.r. Campania 23 febbraio 2005, n. 12 e successive modifiche, ove si prevede l'istituzione di un sistema museale associativo, territoriale o tematico, affiancato da un Comitato regionale per i musei, come organo di consulenza tecnico-scientifica, e la l.r. Lazio 15 novembre 2019, n. 24, con la quale, per la «messa in rete» degli istituti culturali regionali, si confermano soluzioni adottate già negli anni Settanta del Novecento, quali un'organizzazione museale regionale, un'organizzazione archivistica regionale, un'organizzazione bibliotecaria regionale e si istituisce un Comitato degli istituti culturali regionali.

Le leggi regionali in materia si occupano, inoltre, di definire anche quale sia l'assetto delle competenze amministrative e quale il ruolo che può essere

assolto dagli altri livelli di governo locali, con ricorrenti rinvii a forme di concertazione e intese, sia pure all'interno di disegni altamente differenziati, specie per quanto concerne le funzioni conservate in capo agli enti di area vasta.

> Il riferimento è alle diverse modalità con cui si è data attuazione al processo di riordino dell'amministrazione locale avviato dalla l. 56/2014 (v. *supra*, par. 2.1), il quale ha aperto a scelte regionali molto differenti, in merito all'allocazione delle funzioni, già delle Province, in materia di beni culturali [Tubertini 2016].

Al di là dei nuovi organismi con funzioni consultive, propositive o gestionali, rimangono comunque la debolezza e l'elevata eterogeneità delle soluzioni organizzative pensate per l'esercizio delle funzioni e dei compiti in materia.

> A questo proposito, rappresenta un'esperienza a sé il modello di intervento scelto dalla Regione Emilia-Romagna, già negli anni dei primi decentramenti e tuttora confermato, pur con taluni adeguamenti, del ricorso a una struttura dedicata, operante come un vero e proprio ente strumentale, qual è l'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali (Ibc). Sorto nel 1974, riordinato con l.r. 10 aprile 1995, n. 29, è configurato come organo tecnico-scientifico per l'esercizio di tutte le funzioni amministrative di competenza regionale e degli enti locali nel settore del patrimonio culturale, in conformità a quanto prevede, da ultimo, la l.r. 24 marzo 2000, n. 18.

> Soprattutto, anche le leggi più recenti si confermano inidonee a consentire di valutare il peso e il rendimento degli interventi regionali e locali dipendenti, anche per loro indicazione, da un'estesa attività paranormativa, consegnata ad atti di programmazione e amministrativi, come documentano le analisi del capitolo 5.

LETTURE DI APPROFONDIMENTO

Sui principi costituzionali, in materia di beni culturali, oltre alle indicazioni riportate al capitolo 2: G. Sciullo, *Beni culturali e riforma costituzionale*, in «Aedon», 2001, n. 1; M. Cammelli, *Il nuovo titolo V della Costituzione e la finanziaria 2002: note* e A. Poggi, *Dopo la revisione costituzionale. i beni culturali e gli scogli del «decentramento possibile»*, in «Aedon», 2020, n. 1; D. Nardella, *I beni e le attività culturali tra Stato e Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in «Dir. pubbl.», 2002, n. 2, pp. 671 ss.; F.S. Marini, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2002; G. Clemente di San Luca e R. Savoia, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, Jovene, 2008; M. Ainis, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, Cedam, 1991.

Sul valore che la cultura assume in ambito comunitario: L. Bobbio (a cura di), *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1992; M.P. Chiti, *Beni culturali*, in M.P. Chiti e G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, Milano, Giuffrè, 1997, vol. I, pp. 378 ss.; A. Fantin, *La cultura e i beni culturali nell'ordinamento comunitario dopo la Costituzione europea*, in «Aedon», 2005, n. 3.

Sugli assetti delle competenze: G. Sciullo, *Beni culturali e principi della delega*, M. Cammelli, *Il decentramento difficile*, M. Ainis, *Il decentramento possibile*, tutti in «Aedon», 1998, n. 1; S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in «Giorn. dir. amm.», 1998, n. 7, pp. 673 ss.; i commenti al capo V del d.lgs. 112/1998 di G. Pitruzzella e G. Corso, in G. Falcon, *Lo Stato autonomista*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 491 ss.; G. Sciullo, *Musei e codecisione delle regole*, in «Aedon», 2001, n. 2; L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2001, n. 3, pp. 651 ss.; N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, Giappichelli, 2002; G. Pastori, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in «Aedon», 2004, n. 3; L. Casini, *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in «Giorn. dir. amm.», 2004, n. 5, pp. 478 ss.; D. Vaiano, *Art. 6*, in «Le nuove leggi civili commentate», 2005, nn. 5-6, pp. 1083 ss.; D. Sorace, *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni: dalla sussidiarietà al «principio dell'intesa» (una prima lettura del Codice dei beni culturali e ambientali)*, in «le Regioni», 2005, n. 3, pp. 315 ss.; P. Carpentieri, *Art. 6*, in R. Tamiozzo (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 17 ss.; G. Pastori, *Commento all'art. 5*, C. Barbati, *Commento agli artt. 6 e 7*, L. Zanetti, *Commento all'art. 112*, tutti in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2007, rispettivamente pp. 69 ss., pp. 74 ss. e pp. 435 ss.; G. Clemente di San Luca, *La elaborazione del «diritto dei beni culturali» nella giurisprudenza costituzionale*, in «Aedon», 2007, n. 1; G. Clemente di San Luca e R. Savoia, *Manuale di diritto dei beni culturali*, II ed., Napoli, Jovene, 2008; L. Casini, *Il «nuovo» statuto giuridico dei musei italiani*, in «Aedon», 2014, n. 3; G. Severini, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, in «Riv. giur. ed.», 2015, pp. 323 ss.; C. Barbati, *Patrimonio culturale, ricerca e formazione superiore: rapporti da costruire*, in «Aedon», 2019, n. 3.

Sull'amministrazione statale del settore: S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in Id., *L'amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1976, pp. 172 ss.; M. Cammelli, *Riordino dei beni culturali in una prospettiva di forte decentramento istituzionale*, in «le Regioni», 1996, n. 4, pp. 619 ss.; S. Amorosino, *Riflessioni sul futuribile ministero per le attività e i beni culturali e sul riparto di funzioni tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in «Foro amm.», 1997, n. 9, pp. 2549 ss.; M. Cammelli, *Il nuovo ministero: questioni risolte e problemi aperti*, in «Aedon», 1999, n. 1; G. Pastori, *Il ministero per i Beni e le Attività culturali: il ruolo e la struttura centrale*, in «Aedon», 1999, n. 1; C. Barbati, *Le funzioni del ministero per i Beni e le Attività culturali nella più recente legislazione*, G. Sciullo, *Organi di consulenza, strutture tecniche autonome e scuole*, L. Bobbio, *Lo Stato e i beni culturali: due innovazioni in periferia*, G. Pitruzzella, *L'organizzazione periferica del ministero e gli attori istituzionali locali*, tutti in «Aedon», 1999, n. 1; G. Corso, *Relazione conclusiva alla Giornata di studio su «L'Istituzione del ministero per i Beni e le Attività culturali nel quadro delle riforme amministrative»*, Roma, 12 marzo 1999; G. Sciullo, *Ministero per i Beni e le Attività culturali e riforma dell'organizzazione del governo*, in «Aedon», 1999, n. 2; G. Corso, *Il ministero per i Beni e le Attività culturali (articoli 52-54)*, in A. Pajno e L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 385; G. Sciullo, *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 55 ss.; O. Forlenza, M. Cammelli, V. Ripa di Meana, G. Chiarante, M. Causi e P. Leon, interventi alla *Tavola rotonda promossa dall'Associazione per l'economia della cultura e da «Aedon»*, Roma, 9 marzo 2000, in «Aedon», 2000, n. 2; M. Cammelli, *Il regolamento del ministero al controllo della Corte dei Conti. Ovvero: se il buon giorno si vede dal mattino* e G. Endrici, *Le figure di coordinamento nell'organizzazione del Mbac*, in «Aedon», 2000, n. 3; L. Torchia, *Gli uffici di diretta collaborazione nel nuovo ministero per i Beni e le Attività culturali*, in «Aedon», 2001, n. 2; Atti della giornata di studio, *Il riordino del ministero nel sistema dei beni culturali*, Roma, 25 novembre 2005, in «Aedon», 2005, n. 1; M. Cammelli, *Ministero pesante e codice debole*, G. Pastori, *Le funzioni*; G.